



# UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Dipartimento di Giurisprudenza

## **Dottorato in Scienze Giuridiche**

curriculum in storia, teoria e comparazione degli ordinamenti giuridici  
XXXV Ciclo

Coordinatore: Prof. Vittorio Santoro (fino al 31.10.2020)

Coordinatore: Prof. Lorenzo Gaeta

## **CRISI DELLA NOZIONE DI SANZIONE AMMINISTRATIVA E MISURE INTERDITTIVE** *per uno statuto giuridico unitario della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione*

Settore scientifico disciplinare: *IUS-10*

*Candidato*

Dott. Felice Piemontese

Università di Siena

*Firma digitale del candidato*

*Supervisore*

Prof.ssa Francesca Cangelli

Università di Foggia

Anno accademico di conseguimento del titolo di Dottore di ricerca  
2022/2023

*«Respicite ad Eum et  
illuminamini».*

Sal 34,6

*«Quod tibi deerit,  
a te ipso mutuare».*

Seneca, *De beneficiis*

## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

### CAPITOLO PRIMO

#### **Dal concetto generale di sanzione alla potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione**

1. Il termine «sanzione» nella sua evoluzione storica.....	10
1.1. Dal diritto romano all'età moderna.....	12
1.2. La sanzione giuridica.....	15
1.2.1. Il rapporto precetto-sanzione.....	16
1.3. Il quadro italiano e l'utilizzo della sanzione amministrativa.....	19
2. Definizione e finalità della sanzione amministrativa.....	23
2.1. Sanzioni amministrative e misure amministrative non sanzionatorie.....	27
2.2. La sanzione amministrativa e la sanzione penale.....	31
2.3. La sanzione amministrativa e la sanzione civile.....	38
2.3.1. Responsabilità civile e sanzione amministrativa.....	40
3. Oltre i confini del diritto nazionale.....	43
3.1. Sanzione amministrativa e nozione autonoma di <i>matière pénale</i> nella CEDU.....	45
3.2. L'influenza del diritto dell'Unione Europea.....	49
3.2.1. Provvedimenti sanzionatori e rapporto tra giurisprudenza comunitaria e giurisprudenza CEDU.....	54
4. Possibili classificazioni delle sanzioni amministrative.....	56
4.1. Sanzioni di prima e di seconda generazione.....	57
4.2. Sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine generale e sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine particolare.....	59
4.3. Sanzioni amministrative pecuniarie e non pecuniarie. Rinvio.....	61
4.4. Sanzioni amministrative «statali» e «regionali».....	62
5. Potere sanzionatorio e funzioni amministrative.....	64

## CAPITOLO SECONDO

### Principi e regime giuridico applicabile alle sanzioni amministrative

1. Principi e fonti multilivello.....	68
2. CEDU e Corte Costituzionale italiana.....	69
3. Il principio di legalità, la riserva di legge ed i suoi corollari.....	74
3.1. Il principio di tassatività e determinatezza.....	78
3.2. Il divieto di analogia.....	81
3.3. Il principio di irretroattività.....	82
3.3.1. La retroattività della <i>lex mitior</i> .....	84
4. Il principio di personalità e di colpevolezza.....	88
4.1. Il principio di offensività.....	94
5. Il principio di proporzionalità.....	95
6. Il procedimento sanzionatorio.....	98
6.1. Discrezionalità ed obbligo di esercizio del potere sanzionatorio.....	102
6.2. Il principio del giusto procedimento.....	109
6.3. Obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio.....	111
7. Il principio del « <i>ne bis in idem</i> ».....	113
8. Il quadro di principi generali per le sanzioni amministrative.....	118

## CAPITOLO TERZO

### Criteri di classificazione e tipologie di sanzioni amministrative

1. Le sanzioni amministrative pecuniarie: cenni.....	121
2. La decadenza.....	124
3. Le ipotesi di sospensione.....	129
4. La confisca amministrativa.....	131
4.1. Una particolare ipotesi di confisca: la confisca “urbanistica”.....	136
5. Sanzioni amministrative irrogate in ambito processuale.....	139
5.1. Appalti pubblici e sanzioni amministrative.....	142
6. Le sanzioni amministrative interdittive.....	145
6.1. Il divieto a ricoprire cariche elettive e di Governo (d.lgs. n. 235 del 2012).....	148
6.2. Interdizioni in materia di incentivi per l’uso di fonti rinnovabili (d.lgs. n. 28 del 2011).....	153

## CAPITOLO QUARTO

### Le misure interdittive tra prevenzione e sanzione

1. Crisi di un sistema.....	159
2. Il modello di documentazione antimafia: comunicazione e informazione antimafia.....	161
2.1. L'interdittiva antimafia: prevenzione o sanzione "atipica"?	163
2.1.1. Aggiornamento dell'interdittiva antimafia.....	171
2.2. La messa alla prova dell'impresa ed il controllo giudiziario.....	173
2.2.1. Il rapporto di esistenza (e coesistenza) tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario.....	177
3. Spunti comparatistici. Sanzioni interdittive americane: il <i>Rico Act</i> .....	181
3.1. Il concetto di "enterprise" nell'ambito del <i>Rico Act</i> .....	185
3.2. <i>Rico Act</i> e contrasto al crimine organizzato. Il caso <i>Local 560</i> .....	187
4. Spunti di riflessione per un intervento riformatore del legislatore.....	191
BIBLIOGRAFIA.....	198

## INTRODUZIONE

Lo studio delle sanzioni amministrative, e in generale della potestà sanzionatoria riconosciuta in capo alla Pubblica Amministrazione, è argomento che ha coinvolto gli studiosi del diritto amministrativo sin dalle origini, anche molto prima dell'introduzione nell'ambito dell'ordinamento italiano della legge 24 novembre 1981, n. 689, che ha fornito all'interprete un modello generale del fenomeno sanzionatorio sebbene, almeno rispetto al dato letterale, orientato esclusivamente al genere delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Non può tuttavia non prendersi atto di come il panorama sia oggi assai più complesso e piuttosto frammentato principalmente a causa di tre fattori: gli interventi di depenalizzazione introdotti dal legislatore che hanno condotto sotto lo *status* di sanzione amministrativa anche fattispecie un tempo costituenti illeciti penali; il sempre più influente ruolo svolto dalle autorità amministrative indipendenti attraverso la potestà normativa, che ha costruito i relativi strumenti di *enforcement*; il fenomeno della globalizzazione e l'incremento di attività da parte di organi e tribunali europei e internazionali, le cui decisioni si impongono nell'ambito del nostro ordinamento anche a seguito delle modifiche intervenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione ad opera della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Le nuove sfide derivanti a seguito della pandemia da Covid-19 che hanno visto l'Unione Europea intervenire con una modalità senza precedenti attraverso il piano *Next Generation EU* hanno inoltre condotto il legislatore, attraverso una modifica del codice antimafia di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, a rafforzare tutto il sistema di prevenzione amministrativa, volto a contrastare, nella gestione delle ingenti risorse assegnate all'Italia, ogni fenomeno corruttivo e di infiltrazione della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso, nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Tali fattori riaprono nuovamente il dibattito sull'attuale estensione della nozione di «sanzione amministrativa» e su quale sia oggi, in assenza di interventi sistematici del legislatore successivi all'unica legge del 1981, la linea effettiva di demarcazione tra “sanzione” e “provvedimento amministrativo sfavorevole”.

La riflessione risulta imprescindibile per l'applicazione dei principi di origine convenzionale elaborati dalla CEDU, e recepiti dalla nostra Corte Costituzionale, che a seguito del noto caso *Engel* ha esteso la nozione di «accusa penale» anche a tutte quelle misure che indipendentemente dal *nomen iuris* sono costituite da un indubbio contenuto afflittivo-punitivo.

La trattazione si svilupperà dunque fondamentalmente su quattro livelli ai quali corrispondono anche i relativi capitoli del presente lavoro.

Inizialmente si effettuerà una ricognizione del concetto generale di sanzione nell'ambito della teoria generale di diritto. Ricostruita la nozione di “sanzione giuridica” si procederà dunque a definirne il perimetro di applicabilità nell'ambito del diritto amministrativo – partendo dalle ricostruzioni dottrinali offerte da Zanobini e Tesauro – individuandone sia i confini esterni rispetto alla sanzione civile ed a quella penale, sia quelli interni rispetto alle altre misure non sanzionatorie. Risulterà utile ai fini di questo *excursus* tanto di tipo storico quanto giuridico, ripercorrere anche le più importanti sentenze, intervenute rispettivamente in ambito convenzionale ed europeo e analizzare come ed in che misura le stesse siano state recepite dall'ordinamento interno.

Inquadrate, quindi, il potere sanzionatorio nell'ambito del più generale esercizio delle funzioni amministrative connesse alla cura degli interessi affidati alla Pubblica Amministrazione, sarà indispensabile procedere ad un'analisi dei principi (internazionali, europei e costituzionali...) delle regole giuridiche applicabili alle sanzioni amministrative, anche superando lo schema di cui alla

legge n. 689/1981 e procedendo a delineare, con l'ausilio della giurisprudenza e della dottrina successive alla legge, quello che può essere un generale *status* di sanzione amministrativa valido tanto per le sanzioni amministrative pecuniarie, quanto per le altre sanzioni amministrative: si procederà pertanto ad analizzare il principio di legalità ed i suoi corollari (riserva di legge, tassatività, determinatezza, divieto di analogia, irretroattività), i principi di personalità, colpevolezza, offensività e proporzionalità e, nell'ambito del procedimento di applicazione e irrogazione della sanzione – che tenga anche nella dovuta considerazione il tema della discrezionalità amministrativa – il principio del giusto procedimento, l'obbligo di motivazione ed il divieto di *bis in idem*.

L'ultima parte del lavoro sarà da un lato dedicata ad una rassegna delle differenti tipologie di sanzioni amministrative presenti oggi nell'ambito dell'ordinamento (pecuniarie, decadenziali, sospensive, ablativo, interdittive...), e dall'altro lato a fornire un *focus* particolare relativo al genere delle sanzioni interdittive che, a parere di chi scrive, rappresentano la cartina di tornasole della frammentarietà dell'intero sistema sanzionatorio amministrativo cui consegue una vera e propria “emergenza” sistematica.

Il campo della prevenzione antimafia conosce infatti sin dall'approvazione del codice di cui al d.lgs. n. 159 del 2011, la presenza di misure interdittive che, pur se ancora oggi inquadrata dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritaria come misure assenti di qualsiasi elemento di tipo punitivo, si prestano invero a considerazioni circa la loro finalità prevalentemente (se non principalmente) punitiva rispetto al perseguimento di altri fini.

Tali considerazioni saranno condotte attraverso l'analisi dello strumento dell'informazione antimafia interdittiva, valorizzandone la sua portata “afflittiva”. A ciò si aggiungeranno altresì delle riflessioni, attraverso uno studio in chiave comparata, relative ai *civil remedies* previsti dal diritto americano nell'ambito del *Racketeer influenced and corrupt organizations Act* (RICO).



Come si avrà modo di evidenziare al termine della presente indagine, il campo della discussione resta aperto, e impone di porsi in una prospettiva *de jure condendo*, apparendo urgente e necessario un intervento del legislatore atto a strutturare un vero e proprio sistema delle sanzioni amministrative, idoneo a fornire un adeguato inquadramento delle finalità preventive e di quelle sanzionatorie in senso stretto, cui collegare in conseguenza e coerenza le garanzie da riconoscere al privato.

## CAPITOLO PRIMO

### ***Dal concetto generale di sanzione alla potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione***

SOMMARIO: 1. Il termine «sanzione» nella sua evoluzione storica. – 1.1. Dal diritto romano all'età moderna. – 1.2. La sanzione giuridica. – 1.2.1. Il rapporto precetto-sanzione. – 1.3. Il quadro italiano e l'utilizzo della sanzione amministrativa. – 2. Definizione e finalità della sanzione amministrativa. – 2.1. Sanzioni amministrative e misure amministrative non sanzionatorie. – 2.2. La sanzione amministrativa e la sanzione penale. – 2.3. La sanzione amministrativa e la sanzione civile. – 2.3.1. Responsabilità civile e sanzione amministrativa. – 3. Oltre i confini del diritto nazionale. – 3.1. Sanzione amministrativa e nozione autonoma di *matière pénale* nella CEDU. – 3.2. L'influenza del diritto dell'Unione Europea. – 3.2.1. Provvedimenti sanzionatori e rapporto tra giurisprudenza comunitaria e giurisprudenza CEDU. – 4. Possibili classificazioni delle sanzioni amministrative. – 4.1. Sanzioni di prima e di seconda generazione. – 4.2. Sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine generale e sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine particolare. – 4.3. Sanzioni amministrative pecuniarie e non pecuniarie. Rinvio. – 4.4. Sanzioni amministrative «statali» e «regionali». – 5. Potere sanzionatorio e funzioni amministrative.

#### **1. Il termine «sanzione» nella sua evoluzione storica.**

Al fine di poter conseguire compiutamente gli obiettivi posti alla base della presente ricerca risulta sicuramente prioritario procedere ad una ricostruzione, in termini tanto giuridici quanto storici, del più ampio concetto di «sanzione giuridica» in modo tale da poter poi procedere a delimitare, in un rapporto di *species a genus*, la conseguente nozione di «sanzione amministrativa» nell'ambito del più generale tema della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione<sup>1</sup>.

Anche ai fini della successiva trattazione evidenziamo sin da ora che la l'attenzione si soffermerà, almeno inizialmente, su un concetto di sanzione

---

<sup>1</sup> Tale approccio, relativamente al ricorso alla teoria generale del diritto che individua un *præius* logico rispetto al perimetro, più o meno delimitato, del concetto di sanzione in ambito amministrativo è peraltro ampiamente confermato, come ne risulta dalle relative trattazioni scientifiche, da importanti studiosi. Tra questi, oltre a G. ZANOBINI e A. TESAURO, le cui opere monografiche saranno più volte citate nell'ambito del presente lavoro, si veda anche G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, p. 8 ss.

inteso in senso stretto e che ci permetterà di legare a tale nozione anche quella di illecito<sup>2</sup>.

In linea generale possiamo certamente affermare che col termine *sanzione* ci riferiamo a quelle reazioni dell'ordinamento giuridico intese come misure previste dal medesimo ordinamento per rafforzare il rispetto delle proprie norme e, conseguentemente, per costruire un sistema che ponga rimedio agli effetti derivanti dall'inosservanza delle stesse<sup>3</sup>.

Volendo tuttavia ripercorrere il concetto di sanzione nel significato che alla parola è assegnato dall'etimologia del termine dobbiamo operare alcune precisazioni che sono necessarie rispetto alle origini del vocabolo ed all'evoluzione che è seguita nei secoli.

La parola sanzione deriva dal vocabolo francese *sanction* e, come si avrà modo di notare nel prosieguo, a tale voce è stato assegnato nel tempo il significato di “precetto religioso” o, ancora, di “conferma, approvazione di un atto”. Il termine francese deriva a sua volta dal latino *sanctio* inteso come “punizione”, “prescrizione”, derivato dal participio passato del verbo sancire *sanctus* nella sua accezione di “santo”, “inviolabile”, “sancito”, “convalidato”.

Attraverso il dato etimologico possiamo dunque facilmente individuare due distinti significati per il termine “sanzione”: quello di «*sanzione-prescrizione-statuizione*» e quello di «*sanzione-reazione-coercizione*».

---

<sup>2</sup> Sulle riflessioni della scienza del diritto amministrativo che si è sempre focalizzata sul concetto di sanzione piuttosto che di illecito si richiama in dottrina E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 598 ss. nell'evidenziare che illecito, sanzione e responsabilità sono avvinte tra loro da un nesso di correlazione, in quanto «*responsabilità è soggezione alla sanzione applicata all'autore dell'illecito*» e che il diritto positivo semplicemente presuppone le predette nozioni che vanno individuate nell'ambito della teoria generale. Sul punto anche M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, p. 1305 ss. L'Autore evidenzia in particolar modo il mancato interesse da sempre mostrato dalle scienze pubblicistiche nella teorizzazione della sanzione e dell'illecito a favore di altre scienze giuridiche (diritto privato e diritto penale) dove le medesime nozioni erano state già elaborate per ragioni storiche. Tale teorizzazione è dunque ritenuta dallo Studioso, non di competenza delle scienze pubblicistiche.

<sup>3</sup> Così, R. MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig., disc. priv.*, vol. XVIII, Torino, 1998, p. 153 ss.; N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1969, p. 530 in senso più generico della prerogativa regia riconosciuta dallo Statuto Albertino al Sovrano (cfr. *infra* nota 10) per manifestare la sua approvazione ad una legge approvata dal Parlamento.

### 1.1. Dal diritto romano all'età moderna.

Nel diritto romano troviamo riferimenti al concetto di sanzione nel suo significato di reazione-coercizione. In tale contesto la sanzione era conosciuta non solo in quanto espressione di finalità vendicative da parte della vittima o dei suoi familiari nei confronti del reo<sup>4</sup> ma, in un'ottica più prettamente giuridica nel senso di reazione da parte dell'autorità nell'imporre il rispetto della norma. Era tale la struttura della *lex publica populi Romani* costituita da una sintesi contenenti le varie tappe del procedimento di formazione della *lex (praescriptio)*: dal testo redatto dal magistrato che veniva proposto all'assemblea (*rogatio*) ed infine da un insieme di disposizioni a difesa della legge stessa, ed in particolare dalle conseguenze in caso di sua violazione (*sanctio legis*)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Una simile funzione punitiva della sanzione nell'ambito delle offese *inter partes* si rinviene certamente non solo nell'antica legge del taglione presente nell'VIII delle dodici tavole per cui «*Si membrum rupsit, ni cum eo pacit, talio esto*» (se una persona mutila un'altra e non raggiunge un accordo con essa, sia applicata la legge del taglione), espressione del principio “*malum propter malum, bonum propter bonum*” ma anche nel mondo greco in coerenza con la locuzione biblica «occhio per occhio, dente per dente» (Levitico 24, 19-20). La vendetta intergentilizia romana – nella quale il reato era visto come offesa privata prima della successiva distinzione in epoca repubblicana tra illecito civile (*delictus*) e illecito penale (*crimen*) – e la successiva faida germanica hanno rappresentato per secoli un diritto direttamente azionabile dalla vittima o dai suoi congiunti. Sull'evoluzione della vendetta come fenomeno storico e culturale nel diritto romano si rinvia, anche per i necessari riferimenti bibliografici, a F. BOTTA, *La vendetta come officium pietatis*, in G. LORINI, M. MASIA (a cura di), *Antropologia della vendetta*, Napoli, 2015, p. 11 ss.

<sup>5</sup> R. MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig. disc. priv.*, cit. L'Autore richiama altresì la celebre tripartizione delle *leges publicae* contenuta nei *Tituli ex corpore Ulpiani* per cui vi erano *leges imperfectae*, le quali vietavano l'atto senza disporre la nullità ed erano sprovviste di sanzione, *leges minus quam perfectae* che prevedevano una pena per il trasgressore, senza tuttavia dichiarare la nullità dell'atto compiuto in violazione e, infine, *leges perfectae* che vietavano l'atto e contestualmente ne disponevano la nullità. Sul perimetro del concetto di “nullità” inteso quale categoria più ampia dell'inefficacia partendo dall'utilizzo di Ulpiano del verbo *rescindere*, cfr. S. DI PAOLA, “*Leges perfectae*”, in *Syntelesia Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 1964, p. 1075 ss. Sempre sul concetto di “nullità” connesso con le *leges perfectae* per cui la sanzione della nullità degli atti compiuti in violazione delle stesse fosse prevista testualmente dalle *leges* si veda G. BAVIERA, *Leges imperfectae minus quam perfectae e perfectae*, in *Scritti giuridici di Giovanni Baviera*, vol. I. *Diritto romano*, Palermo, 1909, p. 204. Sui compiti attribuiti ai magistrati e sulle potestà ad essi delegate dal popolo (*imperium*), tra le quali quella di costringere anche coattivamente i cittadini ad ottemperare agli ordini comminando pene in caso di inosservanza (*coercitio*) cfr. E. COSTA, *Storia del diritto romano pubblico*, Firenze, 1906, pp. 121-124. Sul contesto in generale della magistrature nell'ambito della repubblica romana cfr. F. DE MARTINO, *Diritto e società nell'antica Roma*, Roma, 1979, p. 88 ss.

In tale contesto, la *sanctio romana*, evidenziava una dimensione etico-religiosa nel senso di distinguere, separare: il sacro dal profano, l'umano dal divino, gli eventi normali da quelli eccezionali e costituendo pertanto una sorta di «giudizio sul mondo»<sup>6</sup>.

Allo stesso modo il diritto romano ha conosciuto l'utilizzo del termine sanzione anche nel suo significato di prescrizione-statuizione, ad esempio nell'ambito della *sanctio pragmatica*, che come noto era una costituzione imperiale che, pur partendo dalla risoluzione di un caso particolare, aveva una rilevanza di carattere generale<sup>7</sup>.

Il periodo medievale è caratterizzato poi sicuramente da un utilizzo del termine sanzione nel significato di pena. Se infatti nell'Alto Medioevo la sanzione tipica era quella pecuniaria al fine di prevedere una compensazione economica a favore della parte lesa, il Basso Medioevo, non più caratterizzato esclusivamente da un mondo contadino scarsamente popolato, è invece caratterizzato da un'ampia sostituzione delle pene pecuniarie in pene corporali. Ed anche in residuali ipotesi di pene pecuniarie in realtà venivano sempre applicate le pene corporali nel caso si trovasse di fronte ad un trasgressore appartenente alle classi meno abbienti<sup>8</sup>.

Il passaggio dalla comunità feudale alla nascita dei primi Stati Assoluti è caratterizzato dalla necessità di trasformare la giustizia da affare privato in questione pubblica e vede la stagione dell'Illuminismo mossa oltre che

---

<sup>6</sup> F. D'AGOSTINO, voce *Sanzione (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, p. 303 ss. Si veda inoltre U. ARDIZZONE, voce *Sanzioni amministrative*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XI, Torino, 1939, p. 1093 che ha evidenziato la differenza presente nel diritto romano tra *coercitio* e *poenitio* e che, nel concetto di sanzione inteso come violazione di una norma ha messo in evidenza anche il *banno* del diritto barbarico utilizzato per sanzionare i precetti dell'autorità.

<sup>7</sup> *Ex multis* si ricordi la prammatica sanzione (*pragmatica sanctio*) che fu emanata dall'Imperatore Giustiniano I, su richiesta di Papa Virgilio il 14 agosto 554 d.C. per riportare, al termine della guerra gotica, l'allora Esarcato d'Italia sotto il dominio dell'Impero e sancendo così anche la base fondamentale della legislazione imperiale in Italia nel periodo della dominazione bizantina. Cfr. *Pragmatica sanctio pro petitione Virgilii* come citata da R. SCHÖLL (a cura di), *Corpus Iuris Civilis*, vol. III, *Novellae*, Berlino, 1928, p. 799.

<sup>8</sup> Per un'analisi più ampia relativa all'evoluzione della sanzione pecuniaria nel Medioevo cfr. M. WEISSER, *Criminalità e repressione nell'Europa moderna*, Bologna, 1989, p. 145 ss.; G. RUSCHE, *Il mercato del lavoro e l'esecuzione della pena. Riflessioni per una sociologia della giustizia penale*, in *Dei delitti e delle pene. Rivista di studi sociali, storici e giuridici sulla questione criminale*, vol. II, Bologna, 1976, p. 529 ss.

dall'affermazione di nuovi principi (tra cui quello della separazione tra diritto, morale e religione), dall'introduzione del concetto di diritto naturale i cui principi vengono attuati dalla legge che è espressione della ragione umana.

Legge che non si limita a disciplinare le situazioni anticipatamente, in quanto generale e astratta, ma che deve essere anche conosciuta in anticipo per poter essere applicata dai giudici che sono solo e soltanto “*bocca della legge*”<sup>9</sup>. È così che anche la sanzione giuridica, influenzata dall'ideologia illuminista, deve essere caratterizzata principalmente da tre elementi: la proporzionalità tra ciò che si è commesso e la sanzione, l'utilitarismo della funzione stessa della sanzione e l'umanità del trattamento sanzionatorio all'interno di un sistema dove la prevenzione del danno sociale è prioritaria rispetto alla retribuzione del male morale.

Nondimeno, il Settecento vede anche un utilizzo del concetto di sanzione nel senso di “conferma”, “approvazione di un atto”. Ne è prova lo stesso Statuto Albertino dell'Italia preunitaria che all'art. 7 espressamente prevedeva che «*Il Re solo sanziona le leggi e le promulga*» con ciò unendo il momento di approvazione della legge da parte delle Camere a quello della sua esecuzione da parte del monarca<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Famoso il brocardo «*Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur*» in MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, vol. XI. 6, 1748, nella traduzione di D. FELICE (a cura di), *Montesquieu. Tutte le opere (1721-1754)*, Bologna, 2014. Per un commento approfondito si vedano i lavori di A.D. DE TRACY, *Commentaire sur l'esprit des lois de Montesquieu*, Caen, 1992, pp. 150-230 e K.M. SCHÖNFELD, *Rex, Lex et Judex: Montesquieu and la bouche de la loi revisited*, in *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, pp. 274-301, 279 che contestualizza il lavoro di Montesquieu nel panorama allora presente all'interno del parlamento inglese che aveva guadagnato una posizione dominante, comportando di conseguenza una perdita delle prerogative della nobiltà senza tuttavia evidenziare un ruolo meramente passivo del potere giudiziario.

<sup>10</sup> Per un commento allo Statuto Albertino sia consentito il rinvio ai lavori monografici di G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003; P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della corona*, Milano, 1999. Sullo Statuto Albertino negli studi internazionali, in particolare in Germania (sulla sanzione del Re che «*allein bestätigt und verkündet die Gesetze*») cfr. D. SCHIDOR, *Entwicklung und bedeutung des Statuto Albertino in der Italienischen verfassungsgeschichte*, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte des Fachbereichs Rechts und Wirtschaftswissenschaften, Universität di Mainz Johannes Gutenberg, 1997, p. 190 ss. Giova precisare che l'art. 7 dello Statuto Albertino ricalca il precedente art. 4 del proclama dell'8 febbraio 1848 (“Il Re solo sanziona le leggi, e le promulga”), seguito al precedente annuncio delle riforme del 20 ottobre 1847 relativo all'organizzazione giudiziaria (*Gazzetta Piemontese*, 1 novembre 1847, n. 259 come riportata

## 1.2. La sanzione giuridica.

La ricostruzione del significato che la parola sanzione ha avuto nell'evoluzione storica ci spinge ora, ripartendo dalle considerazioni iniziali che sposano il concetto di sanzione nella veste di misura prevista dall'ordinamento giuridico per rafforzare il rispetto delle proprie norme e, conseguentemente, per prevedere un sistema che ponga rimedio agli effetti derivanti dall'inosservanza delle stesse<sup>11</sup>, a inquadrare, seppur brevemente e senza nessuna pretesa di esaustività, il concetto più specifico di «sanzione giuridica».

Quanto ai caratteri tipici della sanzione giuridica, occorre invero preliminarmente premettere che un ordinamento giuridico può prevedere delle misure che al fine di garantire l'osservanza delle proprie norme possano agire tanto sul piano temporale, quanto su quello del contenuto. Nel primo caso, possono essere previste azioni antecedenti (misure preventive che sulla base dei mezzi usati possono essere tanto materiali quanto psicologiche) o posteriori (misure successive che invece rispetto agli effetti possono essere punitive o riparative) alla violazione del precetto. Nel secondo caso, invece, possono esserci misure adottate dall'ordinamento in chiave di rafforzamento del precetto a seconda che si miri a promuoverne il rispetto (misure positive) o meramente a sanzionarne l'inosservanza (misure negative)<sup>12</sup>.

Orbene, escluderemo ai fini della nostra indagine, tanto le misure preventive quanto le sanzioni cd. "positive", in virtù della loro eccessiva finalità orientata prioritariamente (se non esclusivamente) ad assicurare la necessità

---

da G. FALCO (a cura di), *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Roma, 1945, p. 243 ss.). Sulla "sanzione reale" nello Statuto Albertino intesa come forma di partecipazione del sovrano alla funzione legislativa differente tuttavia dalla promulgazione (o dal potere di veto) riconosciuto in capo ad un re o presidente nella sua qualità di Capo dello Stato estraneo all'esercizio della funzione legislativa come avviene nel caso degli artt. 74, co. 2 (rinvio presidenziale della legge al Parlamento) e 87, co. 5 (promulgazione delle leggi) della Costituzione italiana cfr. N. BOBBIO, voce *Sanzione*, cit., p. 530.

<sup>11</sup> Sul punto, si rinvia a quanto illustrato *supra* par. 1.

<sup>12</sup> Per tali classificazioni della sanzione giuridica si è fatto riferimento a N. BOBBIO, voce *Sanzione*, cit., p. 531.

della norma e/o a prevedere, attraverso il ricorso a misure premiali<sup>13</sup>, la realizzazione di una determinata condotta col fine ultimo di promuovere l'adempimento di un obbligo normativamente imposto<sup>14</sup>.

Limitaremo pertanto la nostra analisi a quel concetto di sanzione giuridica connotato da un carattere prettamente negativo e inteso quale reazione dell'ordinamento che si concretizza a seguito della commissione di un illecito o della trasgressione di un precetto.

Seguendo questa direzione, caratteristica della sanzione giuridica diventa quindi quella di correggere una dissimmetria del sistema, derivante dall'ordinamento giuridico che viene così "spezzato" attraverso le violazioni di norme. L'esigenza diviene pertanto quella di ricreare l'ordine violato (natura reattiva della sanzione) attraverso la comminazione di una misura dal chiaro intento punitivo (natura negativa della sanzione), producendo una situazione di svantaggio per il destinatario, che non serve a garantire validità giuridica alla norma o a perseguire altri fini, bensì solo a colpire l'autore della trasgressione del precetto<sup>15</sup>.

### **1.2.1. Il rapporto precetto-sanzione.**

Molteplici sono state le teorie che hanno cercato di individuare l'esatta collocazione della sanzione nell'ambito del fenomeno giuridico mediante

---

<sup>13</sup> Secondo G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, cit., p. 39, le misure positive volte a conferire onorificenze o a riconoscere meriti all'individuo non sarebbero da ricomprendere all'interno del concetto di sanzione premiale in quanto sarebbero assenti del necessario nesso sinallagmatico tra la comminazione del premio e «l'adempimento di una norma reputata di particolare rilevanza». La distinzione tra sanzioni positive e sanzioni negative sarà affrontata in questo capitolo, *infra* par. 4, allorquando ci occuperemo di procedere ad una più dettagliata classificazione delle sanzioni amministrative.

<sup>14</sup> Esclude le misure premiali dal novero delle sanzioni A. ANGELETTI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Noviss. dig. it. App.*, vol. VI, Torino, 1986, p. 939. Giunge a conclusioni analoghe con riferimento alle misure preventive anche E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, cit., p. 599. Considerazioni differenti sono sostenute da A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925, p. 92, per cui devono esistere accanto alle sanzioni che sono reazioni anche quelle che sono prevenzioni «che abbiano, perciò, l'idoneità di assicurare il raggiungimento dei fini di quella parte di attività amministrativa esclusivamente preventiva nel suo scopo ultimo, e nella sua essenza».

<sup>15</sup> A simili conclusioni giungono F. D'AGOSTINO, voce *Sanzione (teoria gen.)*, cit., p. 310; M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, Napoli, 1981, p. 19; E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, cit., p. 598.



l'analisi del rapporto che questa ha con il precetto della norma e che servirebbe a distinguerla dal significato che può assumere in altre discipline<sup>16</sup>.

Così, non vi sarebbe precetto in assenza di una sanzione che servirebbe a garantire la coercibilità della norma e, di conseguenza, a garantirne in qualche modo il suo carattere "giuridico" mediante la «conversione del mos in ius»<sup>17</sup>: secondo una simile ricostruzione la norma sarebbe costituita da un precetto che indica il comportamento da compiere/non compiere per evitare la sanzione e da un comando relativo alla minaccia della sanzione per chi si discosta da quel comportamento.

A tale ricostruzione si oppone la visione di Bobbio per cui non ogni norma deve necessariamente portare con sé una sanzione, non essendo la sanzione giuridica il *quid pluris* che servirebbe ad una norma per essere parte del sistema giuridico in quanto se così fosse, portando il ragionamento all'estremo, si finirebbe per delimitare irragionevolmente quello che dovrebbe essere il «potere supremo»<sup>18</sup> che, in presenza di una coercizione derivante dalla sanzione non potrebbe essere supremo.

In senso più radicale si muove la concezione che fa capo a Kelsen che guarda alla norma come giudizio ipotetico per cui se ricorrono determinate circostanze ne consegue la comminatoria di una sanzione contro l'autore del

---

<sup>16</sup> Cfr. G. GAVAZZI, voce *Sanzione I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1991.

<sup>17</sup> In tal senso F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940, p. 81, per cui il diritto positivo altro non sarebbe che una «catena di comandi che non ha fine»; Id., *Il valore della sanzione nel diritto*, in *Discorsi intorno al diritto*, II, Padova, 1953, pp. 71-86, nell'esplicitare ulteriormente che «eliminare la sanzione dalla norma vuol dire distruggere la norma». In senso conforme nel richiamare l'insigne Studioso si veda F. VIOLA, *Metodologia, teoria ed ideologia del diritto in F. Carnelutti*, in *Riv. dir. proc.*, 1967, I, pp. 12-55.

<sup>18</sup> In N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, l'Autore dopo aver esaminato le differenze della sanzione giuridica rispetto a quella morale, per il suo essere esterna, ed a quella sociale, per il suo essere istituzionalizzata e quindi organizzata, fa presente che «il dire che la sanzione organizzata contraddistingue l'ordinamento giuridico da ogni altro tipo di ordinamento, non implica che tutte le norme di quel sistema siano sanzionate, ma soltanto che lo siano la maggior parte» (*op. cit.*, p. 206). Per cui, anche se le sanzioni giuridiche sarebbero come tali ammissibili a partire dalle norme inferiori, le stesse sarebbero difficilmente immaginabili con le norme superiori che si avvicinano al «potere supremo» e che non possono essere provviste di una sanzione giuridica. Sulla possibilità di prevedere al massimo sanzioni di altro tipo quali sanzioni morali, politiche, sociali si veda sempre N. BOBBIO, voce *Sanzione*, cit., p. 538.

comportamento delineato dalla norma, anche contro la sua volontà. La sanzione, che comporta in sé l'elemento della coercizione che la renderebbe "giuridica" è quindi essa stessa una norma primaria<sup>19</sup>.

Entrambe le teorie si prestano ovviamente a critiche e presentano sicuramente dei limiti soprattutto con riferimento a quelle norme supreme di ogni ordinamento giuridico (si pensi alle norme contenenti i cosiddetti "principi informativi ed organizzatori dell'ordinamento") che difettano della presenza di sanzioni e che non possono per questo, in una lettura dagli effetti paradossali delle teorie qui esposte, essere qualificate come norme "non giuridiche"<sup>20</sup>.

Per una visione diversa del rapporto tra precetto e sanzione si richiamano invece gli orientamenti, anche più recenti, di quegli Autori che hanno sposato la teoria *istituzionalistica* del diritto che ponendo l'organizzazione come una *condicio sine qua non* per l'intero fenomeno giuridico e rescindendo dalla norma l'elemento della sanzione, riconducono l'obbligatorietà della norma non all'elemento interno, ed eventuale, rappresentato dalla sanzione ma semplicemente all'appartenenza della stessa

---

<sup>19</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1952, pp. 63-65 per cui, sulla base della considerazione che tutte le norme sono coercitive in quanto dotate di sanzioni ed una regola può considerarsi giuridica non nella misura in cui la sua efficacia è assicurata da un'altra regola ma nella misura in cui è essa stessa a disporre una sanzione, evidenzia come «*la conseguenza del diritto (o della violazione del diritto) è imputata alla condizione giuridica*». Sotto questo aspetto, la relazione di imputazione kelseniana per cui alla commissione di una illegalità «*deve*» (*das Sollen*) subentrare la conseguenza dell'illegalità permette di collegare nella stessa proposizione giuridica condizione e conseguenza. L'Autore condivide tali considerazioni anche in H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

<sup>20</sup> Per una bibliografia che ha analizzato in modo critico le teorie di Bobbio e Kelsen cfr. *ex plurimis* G. GAVAZZI, voce *Sanzione I) Teoria generale*, cit.; C. MANDRIOLI, *Appunti sulla sanzione e sua attuazione giurisdizionale*, in *Jus*, 1956; F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Jus*, 1955, I. Quest'ultimo ha in particolare tentato di rivisitare il rapporto tra precetto e sanzione pur prendendo atto della medesima funzione di garanzia che li accomuna. Tale garanzia opererebbe tuttavia su un doppio livello per la sanzione: internamente alla norma al fine di assicurare la giuridicità del precetto ed esternamente alla norma rivolta ai singoli ai quali prospetta una reazione che non necessariamente deve essere coattiva e non necessariamente deve comminare un male (*op. cit.*, p. 223). Sempre a Benvenuti può ricondursi una metaforica descrizione della norma vista come «*un atomo provvisto di energia con una sanzione ruotante, quasi fosse la carica negativa dell'elettrone, attorno ad un precetto immaginato come la carica positiva del protone*» (cfr. F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982, p. 38).

all'ordinamento giuridico costituendo la sanzione finanche un momento che precede la norma.<sup>21</sup>

### 1.3. Il sistema italiano e l'utilizzo della sanzione amministrativa.

L'evoluzione del quadro sanzionatorio amministrativo in Italia può descriversi come un processo di giurisdizionalizzazione sulle orme del codice penale napoleonico francese del 1810 che aveva di fatto previsto la creazione delle contravvenzioni, con la conseguenza di far transitare numerosi illeciti di polizia verso la competenza del giudice penale<sup>22</sup>.

Tale percorso è condiviso in Italia da un lato attraverso le molteplici codificazioni preunitarie che attribuivano simili competenze al magistrato penale e, dall'altro lato, dall'allegato E della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, che fa transitare sotto la competenza del giudice penale la

---

<sup>21</sup> Tra i maggiori esponenti di questo approccio "istituzionalistico" cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946, pp. 23-24, osservando che la sanzione può «non essere contenuta e minacciata in nessuna norma specifica: può invece essere immanente e latente negli stessi ingranaggi, nell'apparato dell'ordinamento giuridico, considerato nel suo complesso» pertanto, anziché essere qualcosa di accessorio e complementare alle norme costituisce «un momento che le precede, la base su cui si fondano, la loro radice, ed è necessario, nel definire il diritto» prenderla in considerazione «prima delle norme stesse». Più in generale sull'osservanza del diritto, distinguendone tale termine da quello di obbedienza che significa «inchinarsi passivamente a una ingiunzione autoritaria; all'atto dell'obbedienza corrisponde sempre un comando», ha ampiamente argomentato P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, p. 23-25, sottolineando che il diritto non è immediatamente e direttamente un comando «perché risiede in quel mondo oggettivo di posizioni relazioni coordinazioni stretto in sé da un valore. Il diritto nasce prima della regola, il diritto è già nella società auto-ordinantesi». Per l'insigne Studioso il diritto diventa quindi regola imperativa solo dopo il suo inserimento all'interno di un apparato di potere come lo Stato «dove la dimensione stricto sensu politica ha il sopravvento su quella sociale e dove l'ordine sociale fa i conti con i problemi connessi all'esercizio della sovranità trasformandosi spesso nel cosiddetto ordine pubblico, cioè in un ordine governato dall'alto e dal carattere ferreamente potestativo». Sulle teorie istituzionalistiche si vedano anche gli ampi studi di M. HAURIUO, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, W.C. SFORZA (a cura di), Milano, 1967, p. 27 ss.

<sup>22</sup> G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, p. 27 evidenziava che la finalità di tale transizione era da inquadrare nell'ambito della volontà di estendere il principio *nulla poena sine lege ac iudicio* ad un sistema contravvenzionale che apparteneva ad un diritto penale a sé stante: il diritto penale amministrativo. Sull'uso esplicito di quest'ultima nozione presente per lo più nel dibattito dottrinale dell'ordinamento giuridico italiano (vedi *infra* nota 53 ed *ex multis* A. ROCCO, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, p. 385 ss.), si noti ad esempio la Confederazione Svizzera che si è dotata di un'apposita "Legge federale sul diritto penale amministrativo" (LDA), entrata in vigore il 1° gennaio 1975 e che si applica "nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità amministrativa della Confederazione" (art. 1).

materia delle contravvenzioni in materia finanziaria e di polizia demaniale, sino ad allora affidate ai tribunali del contenzioso<sup>23</sup>.

Fino alla prima metà del Novecento la potestà sanzionatoria riconosciuta alla pubblica amministrazione risulta circoscritta entro ambiti definiti<sup>24</sup> e le sanzioni amministrative esistono solo nella misura in cui sono irrogate, cumulativamente o alternativamente alla sanzione penale da parte del giudice ordinario ed in tal senso era stato lo stesso Zanobini ad aver previsto già dal 1924 una «*ulteriore invadenza della sanzione penalistica*»<sup>25</sup>.

Le cose cambiano a partire dalla seconda metà del secolo scorso attraverso tre direttrici che hanno condotto il legislatore ad una rivitalizzazione dello strumento sanzionatorio amministrativo<sup>26</sup>.

Sotto un primo versante sono state approvate un considerevole numero di leggi di depenalizzazione con lo scopo di far transitare illeciti dal campo penale a quello amministrativo: un percorso che da quella che è la prima legge di depenalizzazione del 1967<sup>27</sup> conduce sino alla legge del 1981 che riforma il

---

<sup>23</sup> In tal senso disponevano gli artt. 1 e 2 dell'allegato E della Legge 20 marzo 1865, n. 2248 prevedendo che "I Tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile, quanto in materia penale, sono aboliti e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria, od all'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate dalla presente legge" e che "Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa". Si veda sul punto G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1958, p. 134 ss.; F. MERUSI, *Dal 1865...e ritorno...al 1864. Una devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione a rischio di estinzione*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2016, p. 671 ss.; F. CORTESE, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021, p. 4 ss.; V. CAIANELLO, *Diritto processuale amministrativo*, II ed., Torino, 1997, p. 72 ss.

<sup>24</sup> Sull'esclusione dal processo di penalizzazione delle sanzioni disciplinari e di quelle altre sanzioni «*non applicate da tribunali ordinari bensì da tribunali speciali; da autorità amministrativa in forma giurisdizionale (contraddittorio e cosa giudicata); da autorità amministrativa in forma amministrativa*» cfr. F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, p. 240

<sup>25</sup> G. ZANOBINI, *op. cit.*, p. 200.

<sup>26</sup> Le tre direttrici alle quali si farà riferimento nel prosieguo sono il frutto della riflessione di S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018, p. 4 ss.

<sup>27</sup> Legge 3 maggio 1967, n. 317 recante "Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali" che all'art. 1 indica una serie di fonti normative non costituenti più reato e le cui violazioni divengono soggette,

sistema sanzionatorio amministrativo<sup>28</sup>, dettando una disciplina generale sui principi e sul procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa ed aprendo così la strada a successivi e ciclici interventi di depenalizzazione<sup>29</sup>.

In secondo luogo, deve constatarsi il ruolo sempre maggiore assunto dalle Regioni nel prevedere propri sistemi di *enforcement* della propria normativa regionale<sup>30</sup> che, in assenza di una potestà punitiva di tipo penale e come tale appannaggio esclusivo dello Stato centrale, prevedono proprie fattispecie sanzionatorie di tipo amministrativo.

---

nelle forme e nei limiti indicati dalla legge, “alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma...quando in esse sia prevista soltanto l’ammenda”.

<sup>28</sup> Legge 24 novembre 1981, n. 689 recante “Modifiche al sistema penale” la quale prevede all’art. 32 che “Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell’ammenda”.

<sup>29</sup> Tra i maggiori provvedimenti di depenalizzazione successivi alla l. n. 689/1981 si ricorda la Legge 6 dicembre 1993, n. 449 recante “Delega al Governo per la riforma dell’apparato sanzionatorio in materia di lavoro”; la Legge 28 dicembre 1993, n. 561 recante “Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi”; la Legge 28 dicembre 1993, n. 562 recante “Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e delle disposizioni ad esso connesse o complementari”; la Legge 25 giugno 1999, n. 205 recante “Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario” sino all’ultimo e più ampio intervento legislativo in tema di depenalizzazione di cui alla Legge 28 aprile 2014, n. 67 ed attuato con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 recante “Disposizioni in materia di depenalizzazione”. Sulla condizione per cui la configurazione di un illecito in senso penale o amministrativo rispetto ad una precedente configurazione non faccia perdere l’originaria configurazione si veda M.A. SANDULLI voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1991, p. 4 che nell’ipotesi in cui un illecito amministrativo venga successivamente qualificato come penale evidenzia come si tratti esclusivamente di un interesse del legislatore nel ritenere una sanzione più o meno eccessiva, e che non vi sarebbe dunque alcuna attività di trasformazione di un illecito in un altro. In maniera conforme F. VIGANÒ, *Un’altra deludente pronuncia della Corte Costituzionale in materia di legalità e sanzioni amministrative ‘punitive’*, in *dir. pen. cont.*, 4, 2017, pp. 269-276, 272, nell’osservare che il riconoscere natura “sostanzialmente penale” ai fini CEDU ad un dato illecito non comporta «in alcun modo una riqualficazione a ogni altro fine dell’illecito in questione come ‘reato’, della sanzione amministrativa come ‘pena’, o del procedimento applicativo come ‘processo penale’. L’illecito, la sanzione e il procedimento resteranno – a ogni altro fine – amministrativi, e come tali non soggetti alle regole che, a livello di legislazione ordinaria, vigono nella materia penale, sul versante sostanziale e processuale». Per un approfondimento sulla depenalizzazione in Italia P. PITTARO, *Depenalizzazione*, in *Enc. giur.*, X, Agg., Roma, 2007, p. 1 ss.; A. BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia*, in *Indice pen.*, 2001, p. 731 ss.; C.E. PALIERO, *Il «diritto penale-amministrativo»: profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1980, 4, pp. 1254-1290; G. PAGLIARI, *Principi generali delle depenalizzazioni dei delitti e contravvenzioni*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012, p. 703 ss.

<sup>30</sup> Sul potere sanzionatorio previsto da fonti regionali, su cui si avrà modo di tornare più ampiamente *infra* par. 4.4, cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del diritto*, vol. XLI, Milano, 1989, pp. 347-348.

Infine, seguendo una terza direttrice nell'ambito della nostra analisi, particolare attenzione deve essere posta, soprattutto negli ultimi vent'anni, al progressivo aumento dell'intervento pubblico in campo economico ed all'aumento di Autorità Amministrative Indipendenti che nell'espletamento delle loro funzioni di controllo, supervisione, prevenzione e repressione sono oggi dotate di sempre più incisivi poteri sanzionatori<sup>31</sup> che, pur affiancandosi alla repressione penale comunque prevista per la tutela di specifici interessi, pongono, alla luce del contesto nazionale, eurounitario e sovranazionale, l'esigenza di un riordino del regime giuridico applicabile alle sanzioni amministrative e che, come avremo modo di meglio analizzare nel corso della presente ricerca, risultano spesso essere, sin dalla fase della repressione dei fenomeni patologici del sistema, ben più afflittive delle sanzioni penali<sup>32</sup>.

È in tale contesto che il presente lavoro intende procedere da un lato ad una "ricognizione di sistema" che non può prescindere dall'ambito di applicazione oggettivo o soggettivo della sanzione amministrativa e che, dall'altro lato, intende invece interrogarsi, muovendosi ai margini tanto del sistema amministrativo quanto di quello penale, sulle garanzie riconosciute (o annunciate) in capo al privato nella tutela di diritti che parimenti sono riconosciuti fondamentali all'interno del quadro di principi e valori forniti dalla nostra Costituzione.

---

<sup>31</sup> Condivide tale analisi S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni*, in *il diritto dell'economia*, anno 66, 3, 2020, pp. 793-845, 801. Sul fenomeno relativo alla "moltiplicazione delle fonti del potere sanzionatorio" si veda U. POTOTSCHNIG, *Presentazione del tema del convegno*, in *Le sanzioni amministrative. Atti del XXVI Convegno di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 18-20 settembre 1980, p. 25 nell'osservare che «accanto alla legge dello Stato sono venute le leggi regionali, che hanno previsto sanzioni senza lesinare, anche là dove in passato non c'erano, come per cercare di ottenere anche per questa via la medesima autorità della legge dello Stato. Contemporaneamente si è allargato il ventaglio di applicazione delle sanzioni. Oggi esse non sono poste soltanto a tutelare l'osservanza di un precetto di legge, come avveniva un tempo, ma sono previste sovente a garanzia di un provvedimento dell'Amministrazione».

<sup>32</sup> Sul punto si veda C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa come modello di lotta alla criminalità economica*, in *Riv. trim. dir. pec. econ.*, 1993, p. 1040 ss.

## 2. Definizione e finalità della sanzione amministrativa.

Concluso il breve *excursus* relativo alla sanzione nel panorama complessivo dell'ordinamento giuridico ed all'evoluzione del sistema sanzionatorio amministrativo nell'ultimo secolo, ci focalizzeremo nel prosieguo nell'individuare i confini interni ed esterni del concetto di sanzione amministrativa alla luce di studi della dottrina che, seppur risalenti nel tempo, sono indubbiamente tutt'ora muniti di perdurante validità dogmatica, nonostante i mutamenti intervenuti nel quadro normativo e nonostante, come si avrà modo di analizzare, il ruolo svolto dalla corti europee e convenzionali<sup>33</sup>.

L'individuazione dei confini esterni della sanzione amministrativa rispetto alle analoghe figure proprie del diritto civile e del diritto penale, ci consentirà di tracciare una linea di demarcazione più o meno definita, e quanto mai utile al nostro studio che intende affrontare una questione tutta interna al diritto amministrativo.

Inoltre, l'importanza di ricostruire una definizione di sanzione amministrativa con l'individuazione delle "zone di confine" sia nell'ambito del diritto amministrativo sia nell'ambito degli altri rami dell'ordinamento, ci consente di attribuire alla stessa una funzione di «*controllo sociale*» per via del più generale scopo di guida dei comportamenti degli individui<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Ci si riferisce, oltre alle monografie dello Zanobini e del Tesauro, rispettivamente del 1924 e del 1925, le quali rappresentano indubbiamente per la nostra analisi una "fonte primaria" di nozioni e riflessioni, agli scritti che hanno visto luce successivamente all'entrata in vigore della l. n. 689/1981 e condotti da A. TRAVI, M.A. SANDULLI, C.E. PALIERO, che più volte saranno citati e, quando necessario contestualizzati, nell'ambito del presente lavoro.

<sup>34</sup> Sulla sanzione come tecnica di controllo sociale si veda R. MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig. disc. priv.*, cit., ove richiamando anche gli scritti di Bobbio è stato evidenziato che «*relativamente alle funzioni specifiche della sanzione come tecnica di controllo sociale possiamo distinguere almeno: a) una funzione retributiva (la sanzione rende «bene per bene ...o male per male»); b) una funzione riparativa (la sanzione-pena cerca di eliminare o attenuare le conseguenze dell'atto deviante ovvero, nel caso di ricompensa, la sanzione risarcisce l'agente «degli sforzi e delle fatiche fatte o delle spese subite per procurare alla società un vantaggio»); c) una funzione di impulso attivo della conformità presso i destinatari delle norme*». Anche per H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952, p. 19, il diritto è «*la tecnica sociale che consiste nell'ottenere la desiderata condotta sociale degli uomini mediante la minaccia di una misura di coercizione da applicarsi in caso di condotta contraria*». Nello specifico sulla sanzione amministrativa cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., p. 353, evidenziando in modo particolare «*la specialità della sanzione amministrativa come strumento di controllo sociale*».

Risulta pertanto utile procedere ad una ricostruzione delle differenti nozioni di sanzione amministrativa che convivono nel nostro ordinamento e che pongono un confine più o meno definito tra sanzione amministrativa da un lato ed altri provvedimenti amministrativi sfavorevoli per il destinatario dall'altro lato.

Secondo una prima nozione *in senso lato (o ampio)* di sanzione amministrativa, deve definirsi tale ogni forma di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di un precetto, indipendentemente dal concreto fine perseguito: sia esso punitivo, risarcitorio, ripristinatorio ecc. In sintesi sarebbero sanzioni amministrative «*ora reazioni, ora prevenzioni; reazioni quando sono minacciate e comminate per la trasgressione di ordini amministrativi; prevenzioni, quando stanno ad assicurare lo svolgimento della funzione preventiva dell'amministrazione indipendentemente dall'emanazione di precetti generali o di ordini particolari*»<sup>35</sup>.

Secondo questa impostazione sarebbero quindi compresi nella nozione di sanzione amministrativa tutti quei provvedimenti che sono strumento dell'amministrazione per curare l'interesse pubblico ad essa assegnato.

Una seconda nozione di sanzione *in senso stretto* cerca invece di restringere il concetto di sanzione amministrativa alle misure aventi, almeno prevalentemente, un contenuto afflittivo-punitivo e che sposa quindi la concezione della sanzione amministrativa quale «*pena in senso tecnico*»<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Così A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, cit., p. 90.

<sup>36</sup> G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 38. Lo Studioso effettuava dunque una distinzione prevedendo da una parte le sanzioni in senso stretto (o «*pene in senso tecnico*») in ragione del loro carattere prevalentemente afflittivo e ponendo dall'altra parte tutti quei provvedimenti ablatori-ripristinatori qualificabili invece come sanzioni solo in «*in senso lato*» in quanto, in realtà, non connotati da carattere afflittivo ma preordinati alla cura in concreto dell'interesse pubblico. Secondo lo Studioso, l'applicazione delle pene in senso tecnico «*costituisce, per l'amministrazione verso la quale corrono i doveri cui esse accedono, un diritto soggettivo*» nei confronti dei privati. Parla invece di potere dell'autorità amministrativa nell'applicazione delle sanzioni derivanti dalle «*azioni che sono da considerarsi illecite nel campo del diritto amministrativo*» e che «*possono dar luogo a responsabilità di vario genere, che si dicono amministrative*» S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Padova, 1937, p. 316.



escludendo di conseguenza tutti quei provvedimenti che, seppur sfavorevoli per il destinatario, non siano connotati dal carattere afflittivo-punitivo<sup>37</sup>.

A tale ultima nozione può ricondursi anche il pensiero di Giannini che parlava, con riferimento alla rilevanza attribuita dalla norma all'inosservanza del precetto, di *illeciti* o di *abusi* a seconda che la sanzione fosse esclusivamente manifestazione della volontà punitiva o che diversamente si rivolgesse essenzialmente a porre rimedio alla turbativa degli interessi<sup>38</sup>.

Tale ultima nozione di sanzione amministrativa ha nel tempo trovato riscontro, non solo nella giurisprudenza del giudice ordinario e del giudice amministrativo<sup>39</sup>, ma anche nel dato legislativo con l'introduzione della l. n.

---

<sup>37</sup> Osserva M.A. SANDULLI voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, cit., p. 2 che carattere proprio della sanzione amministrativa è da «*cogliersi nella funzione primariamente e fondamentalmente afflittiva*» aggiungendo peraltro che «*l'elemento qualificante della sanzione va perciò individuato non più soltanto nell'aspetto contenutistico, sibbene anche – e più sottilmente – in quello più specificamente finalistico del fenomeno, in rapporto agli obiettivi che esso più immediatamente mira a raggiungere*»; Id., *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983, p. 2.

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 1306. Lo Studioso prendeva inoltre in considerazione, oltre agli illeciti ed agli abusi, una terza e diversa evenienza del rilievo attribuito dalla norma all'inosservanza del precetto e caratterizzata dai procedimenti «*meramente esecutivi*» con cui l'amministrazione mira semplicemente a porre rimedio alla turbativa degli interessi. La tripartizione gianniniana è stata anche ripresa da S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni*, in *il diritto dell'economia*, cit., p. 823 secondo il quale «*alla luce del quadro normativo di riferimento, tale orientamento classifica le sanzioni amministrative secondo tre evenienze fondamentali: nella prima ipotesi la sanzione amministrativa è la conseguenza della violazione del precetto, intesa come una reazione ad un ordine giuridico violato, in cui viene esaltata la circostanza della infrazione formale del precetto e che costituisce esclusiva manifestazione della potestà punitiva della amministrazione; in una seconda evenienza, invece, sono presenti sia l'elemento formale di infrazione, sia quello sostanziale di turbativa degli interessi pubblici, ma nessuno dei due è dominante. In tale ipotesi, l'infrazione non sarebbe un illecito ma, piuttosto, sarebbe da considerare come un abuso e la sanzione, pur mantenendo la funzione afflittiva, sarebbe insieme potestà punitiva e rimedio alla turbativa di interessi pubblici. Infine, secondo una terza ipotesi, l'elemento dell'infrazione, ossia della violazione del precetto, perderebbe valore e il legislatore si preoccuperebbe solo di rimediare alla turbativa degli interessi. In tale ipotesi, il procedimento non sarebbe più afflittivo e sanzionatorio, ma solo esecutivo*».

<sup>39</sup> Rilevanti sono sotto questo aspetto le pronunce di Cass. SS. UU., 24 febbraio 1978, n. 926 e Cons. St., Ad. Plen., 28 ottobre 1980, n. 42 che hanno seguito quale criterio quello di ritenere, con riferimento al riparto di giurisdizione, le «sanzioni ripristinatorie» (o sanzioni di altra natura e accessorie a specifiche funzioni amministrative) incidenti su interessi legittimi e come tali di competenza del giudice amministrativo (si vedano ad esempio le riduzioni in ripristino o gli ordini di demolizione) e le «sanzioni punitive» (o sanzioni pecuniarie e soltanto indirettamente finalizzate alla cura di un interesse pubblico) con un ruolo meramente punitivo e come tale incidenti su diritti soggettivi di competenza del giudice ordinario. Nel quadro normativo disciplinato dalla l. n. 689/1981 interviene l'art. 22, nella versione così come modificata da parte del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, disponendo che «Salvo quanto previsto

689/1981 che, modellata sulla base di principi di matrice penalistica, individua sicuramente una nozione di sanzione avente carattere punitivo<sup>40</sup>, pur essendo caratterizzata dal *vulnus*, tutt'oggi oggetto di dibattito da parte della dottrina e della giurisprudenza e sui cui si avrà modo di tornare *infra*, di essere rivolta, soprattutto con riferimento ai principi generali, esclusivamente alle sanzioni pecuniarie<sup>41</sup>.

La concezione della sanzione amministrativa intesa quale misura di tipo afflittivo trova inoltre una omogeneità di finalità con la sanzione penale, e ciò è direttamente rilevabile dall'art. 9 della l. n. 689/1981 in tema di *ne bis in idem*<sup>42</sup> laddove prevede che «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero

---

dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria". L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150". La regola generale per cui la giurisdizione in materia di sanzioni amministrative spetta al giudice ordinario è dunque derogata da specifiche disposizioni di legge o in tutte quelle sanzioni che sono espressione di una delle materie indicate dall'art. 133 c.p.a. ove è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Come si avrà modo di illustrare più ampiamente in questo capitolo *infra* par. 5, è solo dalla natura delle sanzioni, e di conseguenza dal concreto potere esercitato dalla Pubblica Amministrazione che discende di volta in volta l'individuazione del giudice competente. Per un rinvio alla dottrina e giurisprudenza sul tema cfr. G. TERRACCIANO, L. ALBANO, *Il riparto di giurisdizione nelle sanzioni amministrative*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEL, Torino, 2012, p. 829 ss.

<sup>40</sup> Cfr. A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, p. 57 ss. Il medesimo approccio, relativo alla natura di sanzione amministrativa in senso stretto nell'ambito dei principi delineati dalla l. n. 689/1981, è stato poi adottato, coerentemente a quanto evidenziato dallo Zanobini, anche da P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, p. 2, nell'accogliere una nozione di sanzione amministrativa «quale "pena in senso tecnico" intesa a colpire il responsabile della violazione, allo scopo di dissuadere sia tale soggetto (c.d. prevenzione speciale) sia gli altri consociati (c.d. prevenzione generale) dal commettere future violazioni di precetti posti a tutela d'interessi generali».

<sup>41</sup> Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 12: "Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari".

<sup>42</sup> Si avrà modo di tornare sul principio del *ne bis in idem* allorché sarà affrontata la tematica dei principi e più in generale del regime giuridico applicabile al processo sanzionatorio *infra* Cap. 2, par. 7.

da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale»<sup>43</sup>.

## **2.1. Sanzioni amministrative e misure amministrative non sanzionatorie.**

La contrapposizione tra sanzione amministrativa «*in senso ampio*» e sanzione amministrativa «*in senso stretto*», accolta la seconda nozione come caratterizzata da un contenuto afflittivo, ci conduce inevitabilmente ad affrontare la conseguente contrapposizione a dover ulteriormente distinguere tra quelle misure che possono essere qualificate come sanzioni e tra quelle altre misure amministrative che, seppur caratterizzate da effetti sfavorevoli per il destinatario, sono spesso solo eventualmente caratterizzate da un concreto intento punitivo<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Per un esempio pratico in tema di omogenea finalità tra sanzioni penali e sanzioni amministrative si veda d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria). L'art. 187-*terdecies*, co. 1, lett. b), nel regolare l'applicazione e l'esecuzione delle sanzioni penali ed amministrative della CONSOB dispone che "quando per lo stesso fatto è stata applicata a carico del reo o dell'ente una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 187-*septies*, la esazione della pena pecuniaria, della sanzione pecuniaria dipendente da reato ovvero della sanzione pecuniaria amministrativa è limitata alla parte eccedente quella riscossa, rispettivamente, dall'autorità amministrativa ovvero da quella giudiziaria". L'evidente natura punitiva comune all'illecito penale ed amministrativo è altresì evidenziata da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 14 prendendo come riferimento l'ultimo provvedimento legislativo di depenalizzazione di cui al d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 che all'art. 5 in tema di coordinamento tra misure penali ed amministrative il quale prevede che "Quando i reati trasformati in illeciti amministrativi ai sensi del presente decreto prevedono ipotesi aggravate fondate sulla recidiva ed escluse dalla depenalizzazione, per recidiva è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato". Sulla specialità intesa come tipica applicazione del più ampio principio del *ne bis in idem* si rinvia alla trattazione di questo lavoro dedicata ai principi ed al regime giuridico applicabile alle sanzioni amministrative, nello specifico *infra* Cap. 2, par. 7.

<sup>44</sup> Cfr. P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 2 nel rilevare ad esempio che non sarebbero qualificabili, in base allo schema dei principi delineati dalla l. n. 689/1981, «*le misure di esecuzione, che servono a ripristinare una situazione di legalità materiale, eliminando le conseguenze della violazione, e non a "punire" in senso stretto*». A identica argomentazione giunge anche S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Napoli, 2017, p. 71 nell'evidenziare che «*se manca lo scopo afflittivo e di prevenzione generale, che si manifesta attraverso l'irrogazione di una pena amministrativa nei confronti del responsabile del fatto illecito (che può essere anche una persona giuridica), non si ha una sanzione amministrativa, ma una mera misura sfavorevole che persegue unicamente un interesse pubblico, che non si differenzia dai comuni poteri amministrativi ablatori che incidono negativamente sulla sfera giuridica del destinatario*».

In questa prospettiva, devono essere escluse nell'ambito di applicabilità delle norme e dei principi relativi alle sanzioni amministrative, tutte quelle reazioni dell'ordinamento, nello specifico di una pubblica amministrazione, che siano volte alla soddisfazione dell'interesse leso. In tale ottica, la sanzione amministrativa, intesa quale sanzione in senso stretto, interviene tutte quelle volte in cui l'ordinamento, a fronte di un atto antigiuridico lesivo dell'interesse pubblico, ritiene di dover comminare una conseguenza dannosa nei confronti del trasgressore della norma, con ciò senza dover considerare la soddisfazione dell'interesse del soggetto leso che si pone su un piano secondario e meramente eventuale<sup>45</sup>.

La distinzione così operata ci consente pertanto di escludere dalla nozione di «sanzione amministrativa», tutte quelle altre misure amministrative “riparatorie” dell'interesse leso, nonché “ripristinatorie” dello stato di fatto o di diritto antecedente ovvero caratterizzate, come si vedrà, dall'intento “risarcitorio” tipico invece delle sanzioni civili<sup>46</sup>.

L'interesse concretamente perseguito dalla sanzione, che si manifesta attraverso la conseguenza operata dal legislatore per l'infrazione, ci permette inoltre di distinguere ulteriormente la sanzione amministrativa da quella penale. L'interesse è infatti generale, dell'intera società civile, nel caso della sanzione penale caratterizzata da un chiaro intento punitivo, ed è invece particolare nel caso di sanzione amministrativa nel momento in cui è «*diretta a punire, con effetti limitatamente incidenti nella sfera dei rapporti con l'Amministrazione*

---

<sup>45</sup> M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 29 ss., ove, pur evidenziando la presenza del contenuto afflittivo nella sanzione amministrativa in maniera conforme a quello della sanzione penale, si rappresenta altresì il diverso rapporto intercorrente tra trasgressore e soggetto leso a seconda che si prendano o meno in considerazione una misura sanzionatoria. Sulle sanzioni amministrative e penali, entrambe da ricondurre all'illecito pubblico condividendo anche lo studio di Zanobini del 1924, cfr. M. SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Bologna, 1983.

<sup>46</sup> M.A. SANDULLI, voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, cit., p. 2 nell'analizzare il diverso profilo teleologico esistente tra sanzioni in senso stretto, e altre misure sanzionatorie parimenti caratterizzate dall'inflizione di un male che «*assolvono ad una funzione (non già afflittiva, sibbene) direttamente e immediatamente riparatoria dell'interesse violato (secondo l'esempio classico della c.d. sanzione civile di risarcimento del danno) o ripristinatoria dello stato di fatto o di diritto preesistente all'illecito (v. la reductio in pristinum)*». Sul punto si veda meglio *infra*, par. 2.3 in modo specifico sui confini tra sanzione amministrativa e sanzione civile.

*(epperò prevalentemente, ma non sempre, in via amministrativa), la violazione dei precetti dettati dall'ordinamento a specifica garanzia di una funzione riconosciuta propria di questa (polizia, finanza, ecc.)»<sup>47</sup>.*

Merita infine una specifica considerazione la distinzione effettuata anche dalla Suprema Corte di Cassazione tra «*sanzioni punitive*» e «*sanzioni ripristinatorie*» ad opera della nota sentenza n. 926/1978<sup>48</sup> adottata anche al fine di poter meglio definire il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Il giudice di legittimità opera così un raffronto tra la sanzione e l'eventuale corrispondenza della tutela di un interesse pubblico. Secondo tale visione, tutte le volte in cui la situazione giuridica soggettiva del destinatario della sanzione sarebbe la medesima inclusa nella funzione amministrativa allora vi sarebbe un interesse legittimo, come tale tutelabile innanzi al giudice amministrativo, in quanto la sanzione «*esprimerebbe un giudizio di disvalore formulato dall'ordinamento in rapporto non a sé medesimo, oggettivamente e globalmente considerato come è per la sanzione penale, bensì in rapporto a specifici interessi pubblici, affidati alla cura puntuale della p.a. preposta al governo del corrispondente settore di attività funzionale, rispetto alla quale la sanzione giuoca un ruolo, strumentale, di presidio e di garanzia*»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 3, nel sottolineare la diversa reazione dell'ordinamento in caso di previsione di una sanzione penale tutte le volte in cui l'infrazione «*è ritenuta di tanto rilievo che la turbativa che essa arreca all'ordine giuridico appare lesiva, oltre che degli interessi propri dell'ordine amministrativo (affidato alla cura della p.a.) anche di quelli più in generale della società civile globalmente intesa*».

<sup>48</sup> Cass., SS. UU. civ., sent. 24 febbraio 1978, n. 926, in *Foro it.*, 1978, I, p. 1173 ss., nell'affermare che rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della controversia, promossa mediante opposizione alla ingiunzione di pagamento, relativa alla misura della sanzione amministrativa pecuniaria, irrogata, ai sensi dell'art. 15 della legge 29 giugno 1939 n. 1497. Nello specifico la sanzione riguarda la contestata sopraelevazione di edificio, compreso in zona soggetto a vincolo panoramico, eseguita in difformità dal progetto approvato dalla allora sovrintendenza ai monumenti.

<sup>49</sup> *Ibidem*. Così, nel caso sottoposto all'attenzione del giudice di legittimità, è stato rilevato che di fronte al potere della Pubblica Amministrazione di dare o negare, ex art. 7 della l. n. 241/1990, l'autorizzazione ad edificare in zona sottoposta a vincolo panoramico, il privato si trova in una situazione di soggezione che conserva consistenza di interesse legittimo anche nel successivo momento di irrogazione della sanzione per la inosservanza delle norme legislative o regolamentari. Come emerge dunque nelle motivazioni della Corte, in correlazione con la potestà attribuita alla Pubblica Amministrazione di scegliere fra la sanzione ripristinatoria e quella pecuniaria, anche la posizione soggettiva incisa da quest'ultima assume la medesima

Ne deriva, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte, che le sanzioni ripristinatorie sarebbero espressione di una potestà sanzionatoria che è solo accessoria alle più generali funzioni amministrative, intese come cura e governo in via autonoma di pubblici interessi particolari.

Diversamente, nel caso delle sanzioni punitive, la situazione giuridica soggettiva del destinatario non appartiene alla stessa area del potere amministrativo sussidiato e ci troveremmo innanzi ad un diritto soggettivo, tutelabile dal giudice ordinario, in quanto la potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione solo indirettamente cura l'interesse pubblico essendo la stessa essenzialmente punitiva<sup>50</sup>.

Invero, una tale ricostruzione che intende assimilare misure preventive e misure sanzionatorie esclusivamente ai fini di tutela giurisdizionale, rischia di ricondurci all'accettazione di una nozione di sanzione amministrativa *in senso ampio*, assegnando tale etichetta a tutte quelle misure (ripristinatorie, riparatorie ecc.) che pur se sfavorevoli per il destinatario non si qualificano certamente per la loro afflittività<sup>51</sup>.

---

consistenza dell'altra direttamente oggetto della prima. In senso conforme si veda anche Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2014, n. 2774. In precedenza era intervenuto anche Cons. Stato, sez. IV, 23 gennaio 1992, n. 92 specificando che «*le sanzioni amministrative pecuniarie rientrano nella categoria delle sanzioni punitive, in quanto sono inidonee a ristabilire la situazione di fatto e di diritto preesistente all'intervento illegittimo del privato, e pertanto avverso le stesse vi è giurisdizione del giudice ordinario, con l'eccezione del caso in cui tale sanzione sia alternativa ad una sanzione ripristinatoria, nel quale caso, riconoscendosi alla sanzione pecuniaria anche una funzione ripristinatoria, vi è una posizione soggettiva di interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo*».

<sup>50</sup> Cass., SS. UU. civ., 24 febbraio 1978, n. 926, cit., per cui la sanzione punitiva consisterebbe nella «*compressione, autonoma ed originaria, della sfera di libertà del cittadino [...] donde la competenza giurisdizionale del giudice ordinario*». La distinzione operata dalla Corte di Cassazione ricalca in qualche modo la definizione di "pena in senso tecnico" di Zanobini che «*costituisce, per l'amministrazione verso la quale corrono i doveri cui esse accedono, un diritto soggettivo*» nei confronti dei privati (cfr. G. ZANOBINI, cit., *supra* nota 36)

<sup>51</sup> Per un commento critico sulla pronuncia della Suprema Corte si veda C.M. BARONE, *Sezioni unite civili; sentenza 24 febbraio 1978, n. 926*, in *Foro it.*, vol. 101, 1978, pp. 1173-1178. Nel rifiutare una distinzione-assimilazione tra «*sanzioni punitive*» e «*sanzioni ripristinatorie*» cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del diritto*, cit., p. 355 nel prendere in esame l'ordine di demolizione di opere edilizie abusive per escludere una portata "sanzionatoria" della misura che non solo interviene nei confronti del titolare del diritto sull'opera abusiva, che potrebbe essere persino estraneo rispetto all'illecito, ma che vede altresì l'amministrazione intervenire per restaurare l'ordine urbanistico attraverso l'eliminazione delle conseguenze della lesione e che «*non ha come obiettivi l'accertamento della responsabilità o l'identificazione e la punizione degli autori dell'abuso, ma ha come*

## 2.2. La sanzione amministrativa e la sanzione penale.

Nel delimitare i confini esterni della sanzione amministrativa rispetto alle altre misure sanzionatorie previste dall'ordinamento giuridico dobbiamo rivolgere primariamente l'attenzione ai rapporti intercorrenti con la sanzione penale. In merito a questo tema due sono i principali orientamenti proposti nel tempo che sicuramente rappresentano un utile punto di partenza per la nostra analisi.

L'individuazione di tale confine ha nel tempo impegnato gli studiosi della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, rappresentando un importante punto di snodo alla luce di quello che è il regime giuridico applicabile e partendo, come si avrà modo di vedere, dai principi saldamente ancorati all'interno del quadro costituzionale.

Il primo orientamento<sup>52</sup> è quello *materiale* o *sostanziale* che fonda la differenza tra la sanzione amministrativa e quella penale sul precetto della norma violata e, in particolare, sulla natura, sull'oggetto e sulle finalità dello stesso per cui mentre da un lato le sanzioni punitive del diritto penale sanzionano precetti di legge, quelle punitive proprie del diritto amministrativo servono ad assicurare lo svolgimento ordinato dell'attività amministrativa<sup>53</sup>.

---

*obiettivo la restaurazione di una situazione materiale di legalità».* Similmente, P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 8 con riferimento alle misure pecuniarie alternative rispetto a misure di carattere ripristinatorio, pur condividendone la medesima natura non afflittiva nell'evidenziare che simili misure «svolgono un ruolo essenzialmente di riequilibrio patrimoniale e non hanno, se non marginalmente, la funzione di rimprovero per il responsabile dell'illecito; esse tendono al limite ad impedire un ingiustificato arricchimento conseguente alla mancata demolizione del manufatto abusivo».

<sup>52</sup> L'orientamento in analisi è rappresentato dagli studi di Tesauro presenti in A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, cit., p. 84 per cui «sono tutte sanzioni di diritto penale le pene, che hanno la stessa funzione: sanzionare precetti di legge, e la stessa natura non riparatoria, non compensatrice, non eliminatrice, ma esclusivamente afflittiva. Esistono, però, senza alcun dubbio, altre pene non criminali, che non sanzionano precetti di legge, bensì disposizioni di negozi giuridici, ovvero ordini dell'autorità amministrativa, oppure assicurano, in genere, lo svolgimento dell'attività amministrativa».

<sup>53</sup> A. TESAURO, *ult. op. cit.*, p. 112. L'Autore definisce ulteriormente il campo della propria analisi osservando che «alcune (sanzioni) sanzionano precetti di legge, e sono sanzioni di diritto penale; altre sanzionano disposizioni contrattuali, e sono pene contrattuali, ed altre, ancora, assicurano lo svolgimento dell'attività amministrativa e sono sanzioni amministrative». Si evidenzia inoltre che gli studiosi aderenti solitamente alla teoria materiale-sostanziale sposano, ad eccezione del Tesauro, la concezione della presenza di un diritto penale

Coerentemente, tale dottrina evidenzia pertanto come le sanzioni amministrative, differentemente da quelle penali, non sono caratterizzate dall'aver una natura principalmente reattiva e punitiva, ma anche preventiva<sup>54</sup>.

All'orientamento materiale-sostanziale possono inoltre essere ricondotte le ulteriori interpretazioni proprie della scienza penalistica che hanno posto al centro dell'analisi il bene tutelato. In tale prospettiva alcuni studiosi individuano nell'approvazione della Costituzione lo spartiacque per cui, nel periodo che precede l'entrata in vigore del testo costituzionale, se l'illecito penale sarebbe caratterizzato dalla violazione di una norma radicata nel diritto naturale, nella morale, e nella cultura, l'illecito amministrativo sarebbe diversamente caratterizzato dalla violazione di una norma giuridica. Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione si ricondurrebbe invece la sanzione al genere penale o amministrativo in base al rango costituzionale o meno dei beni tutelati<sup>55</sup>.

Secondo invece l'orientamento *formale* che vede Zanobini tra i massimi esponenti, il confine tra sanzione penale e sanzione amministrativa può essere individuato solo partendo dalla sanzione e in modo particolare analizzando il relativo procedimento di irrogazione, la natura e la struttura della medesima. Aderendo a tale impostazione che vede la sanzione amministrativa come un

---

amministrativo con ciò focalizzandosi esclusivamente sulla natura del precetto e sugli interessi protetti dallo stesso. Nel parlare invece di «*diritto penale spurio e annacquato*» si veda L. RAGGI, *Lo svolgimento del diritto amministrativo penale*, Filangieri, n. 5, 1907, p. 315. Sempre sul punto, nel definire il diritto penale amministrativo come «*diritto penale vero e proprio, nella forma, nella sostanza, e nello scopo ultimo*» si rinvia a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. I, 1920, p. 87. *Contra* cfr. A. ROCCO, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, *op.cit.*, nel negare una sua autonomia rispetto al diritto penale al fenomeno sanzionatorio amministrativo per cui anche quello che nel tempo è stato individuato come *diritto penale amministrativo* in realtà rimarrebbe comunque essenzialmente diritto penale anche in assenza di un procedimento penale proprio.

<sup>54</sup> In senso conforme cfr. R. ALESSI, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, 1968, p. 618 ss.

<sup>55</sup> Le principali considerazioni espone possono essere rinvenute nel lavoro monografico di M.E. MAYER, *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Breslau, 1903. L'avvocato penalista e filosofo del diritto tedesco nello studiare l'essenza specifica del diritto penale amministrativo (*verwaltungsstrafrechtes*) rappresenta che questo si caratterizza per il fatto di contraddire solo una norma giuridica (sancita dalla minaccia della pena), ma non una norma culturale («*und das verwaltungsstrafrechtes ist dadurch charakterisiert dass es bloss einer (durch Strafdrohung sanktionierten) Rechtsnorm, nicht aber einer Kulturnorm widerspricht*», *op. cit.*, p. 116).



diritto dell'amministrazione e la sanzione penale come un dovere dello Stato nell'adempimento della sua attività giurisdizionale<sup>56</sup>, la linea di demarcazione è rappresentata formalmente dall'autorità preposta all'applicazione della sanzione: l'Autorità Giudiziaria in caso di sanzione penale, l'Autorità Amministrativa in caso di sanzione amministrativa.

Entrambi gli orientamenti si esponevano sin dalla loro formulazione ad alcune osservazioni critiche. Da un lato alla teoria materiale-sostanziale si criticava l'eccessiva dilatazione della nozione di sanzione amministrativa conducendo ad ammettere una natura sia repressiva che preventiva<sup>57</sup>. Dall'altro lato, si accusava la teoria formale non solo di non considerare, ai tempi degli scritti di Zanobini, la presenza di competenze penali anche in capo ad Autorità

---

<sup>56</sup> G. ZANOBINI, *op. cit.*, p. 41. Peraltro, nell'individuare un criterio di separazione tra sanzione amministrativa e sanzione penale rispetto all'autorità competente ad irrogare la sanzione, Zanobini rifiuta anche la teoria di A. ROCCO, *op. cit.*, per cui il fenomeno sanzionatorio amministrativo dovesse essere ricondotto unicamente al diritto penale. Lo Studioso effettua inoltre una separazione tra le "sanzioni dei doveri generali", poiché derivanti direttamente dall'ordinamento giuridico, e nell'ambito del quale rientravano ad esempio le pene di polizia e della finanza e le "sanzioni dei doveri particolari", intese queste ultime come doveri derivanti dall'ordinamento giuridico ma in virtù di un negozio speciale esistente tra privato e pubblica amministrazione e nell'ambito del quale rientrava la categoria delle pene disciplinari. Mentre le prime «presentano una considerevole varietà legislativa sia di forma sia di contenuto: di qui la necessità di considerare separatamente le sanzioni concernenti i diversi gruppi i tali doveri dei cittadini», le seconde «hanno tutte i medesimi caratteri fondamentali: per questo potremo farne una trattazione unica». (*op. cit.*, p. 56). Nello specifico sulla distinzione tra sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine generale e sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine particolare si veda *infra* par. 4.2.

<sup>57</sup> In senso critico rispetto all'individuazione di sanzioni penali o amministrative sulla base di elementi sostanziali come la natura della sanzione si veda G. DELITALA, voce *Diritto penale*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 1095 ss. L'Autore ritiene che l'unico criterio sulla base del quale possa distinguersi la sanzione amministrativa da quella penale sia quello nominalistico ritenuto quale «unica connotazione distintiva tra sanzione civile, penale ed amministrativa e quindi tra illecito civile, penale ed amministrativo». Criticano anche la teoria formale-sostanziale C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 11 per cui «la più recente evoluzione del diritto positivo crea oggi le maggiori difficoltà a questa linea interpretativa, rivelando incontestabilmente il carattere contingente e l'effettiva variabilità nel tempo delle conseguenze sanzionatorie, in modo del tutto indipendente dai contenuti del precetto. I processi ricorrenti (in passato con cadenze secolari, oggi assai ravvicinati nel tempo) di depenalizzazione e di ripenalizzazione dimostrano l'impossibilità di qualificare un fatto (come reato o come illecito amministrativo) alla luce del solo precetto; a un processo rimasto invariato possono infatti corrispondere radicali modificazioni nella tipologia della sanzione. L'interesse tutelato, desumibile dal precetto, non è pertanto sufficiente per identificare, una volta per tutte, la natura della sanzione e quindi, per relationem, neppure la natura dell'illecito».

Amministrative ma anche di sanzioni amministrative irrogate da parte dell'Autorità Giudiziaria<sup>58</sup>.

La dottrina maggioritaria ha ben presto individuato un punto di incontro tra le due concezioni. Rimanendo sulla natura della sanzione, è stato spostato il fulcro dell'attenzione sui caratteri propria della sanzione amministrativa espressione di un potere amministrativo e come tale da distinguere in negativo dalla sanzione penale, espressione invece del potere del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>59</sup>. Inoltre, mantenendo alcuni aspetti tipici del criterio sostanzialistico, si è continuato a contrapporre alla natura «preventiva» delle sanzioni amministrative quella «repressiva» delle sanzioni penali<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Sui limiti della teoria formalistica ha anche argomentato M.A. SANDULLI, voce *Sanzione. IV Sanzioni amministrative*, cit., p. 3 nell'evidenziare la presenza nell'ordinamento della competenza speciale riconosciuta al Tribunale civile sulle pene pecuniarie (l. n. 6972 del 1980) oltre che le sanzioni amministrative applicate dall'autorità giudiziaria nell'esercizio di poteri di polizia procedimentale. Secondo l'Autrice l'orientamento formalistico di Zanobini si porrebbe inoltre in contrasto proprio con la l. n. 689/1981 che all'art. 24 prevede, in caso di connessione obiettiva con un reato, la possibilità per il giudice penale di comminare congiuntamente sanzioni penali e sanzioni amministrative. In maniera conforme S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, cit., p. 42 nell'evidenziare, principalmente con riferimento alle teorie di Tesauro e Zanobini, che «tali criteri distintivi, però, a dire il vero, non sono condivisibili».

Invero, ai tempi di Zanobini, erano presenti gli intendenti di finanza ed i comandanti di porto, qualificati quali Autorità Amministrative, alle quali la legge riconduceva competenze penali che saranno abrogate solo grazie all'intervento della Corte Cost., sent. 3 aprile 1969, n. 60 e Id., sent. 9 luglio 1970, n. 121. Per un approfondimento si rinvia al contributo di M. PISANI, *Necrologio per l'intendente giudice*, in *Riv. dir. fin.*, 1969, p. 264 ss.

Si rappresenta sin da ora che tutti i riferimenti alle pronunce della Corte Costituzionale sono tratti dalle versioni ufficiali reperibili sul sito istituzionale della Corte [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) o sul portale in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) mentre le pronunce dei tribunali ordinari e amministrativi sono reperibili, ove non diversamente indicato, sulle banche dati *ItalgIure*, *DeJure* o sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>59</sup> Il criterio soggettivistico di Zanobini viene osservato anche da A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, op. cit., p. 45. Lo Studioso, attraverso la lettura del contributo di G. ZANOBINI, *La sistemazione delle sanzioni fiscali*, in *Riv. dir. pubb.*, 1929, I, p. 392 ss. il quale osserva che l'intende di finanza quando applica un'ammenda esercita un'attività giurisdizionale mentre, quando applica una pena pecuniaria, interviene in qualità di organo amministrativo, evidenzia che tale criterio aveva importanza a fini pratici e dovrebbe quindi «essere smentita l'interpretazione secondo la quale Zanobini avrebbe identificato le sanzioni amministrative in base a criteri puramente soggettivistici facendo passare in secondo piano i criteri inerenti alla qualificazione dell'attività esplicata». In senso conforme S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, Torino, 2022, 15, sub nota 50.

<sup>60</sup> Si veda ad esempio la teoria qualificata da Paliero e Travi come *pseudoformale* e che fa capo a Feliciano Benvenuti che vedrebbe i provvedimenti applicativi di sanzioni amministrative porsi come strumenti di autotutela amministrativa a disposizione della Pubblica Amministrazione in via mediata per l'attuazione pratica dei concetti amministrativi. Se quindi da un lato le sanzioni amministrative sarebbero «atti di attuazione diretta del precetto»,

Importante spartiacque nel tentativo di definizione dei limiti tra diritto amministrativo e diritto penale è certamente rappresentato dall'entrata in vigore della già richiamata l. n. 689/1981 che, in un approccio di tipo *strutturale*, valorizza quelli che sono i contenuti e gli effetti della sanzione amministrativa<sup>61</sup>. In tale ottica, sposando in parte l'orientamento formale che pone al centro del discrimine tra sanzione amministrativa e sanzione penale la natura della sanzione e non dell'illecito, assume rilievo centrale l'impossibilità per la misura amministrativa di incidere sulla libertà personale, contrariamente a quanto è invece il *proprium* della misura penale. Sempre secondo tale approccio, un punto importante sarebbe rappresentato dallo «*stigma criminale*» e dagli «*effetti penali*» della condanna penale, che invece sarebbero completamente estranei alla sanzione amministrativa<sup>62</sup>.

---

dall'altro lato le sanzioni penali sarebbero «*atti di applicazione di sanzioni*». Per l'Autore l'autotutela, la quale consisterebbe nell'autorità riconosciuta all'amministrazione di «*risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorgenti con gli altri soggetti, in relazione ai suoi provvedimenti od alle sue pretese*», si distinguerebbe in autotutela «*sugli atti*» (c.d. *autotutela esecutiva* in virtù della finalità perseguita dall'amministrazione di portare ad esecuzione unilateralmente i propri atti) ed in autotutela «*sui rapporti*» (c.d. *autotutela decisoria* con la finalità di assicurare all'amministrazione l'utilità dei rapporti stessi). Quest'ultima si dividerebbe poi rispetto alle modalità di esercizio a seconda che «*si esercita con decisioni di condanna come mezzo per garantire la soddisfazione dell'oggetto del rapporto medesimo*» o, relativamente a quanto interessa ai fini della nostra analisi, «*si esercita mediante sanzioni al fine di assicurare sia pure indirettamente l'utilità dei rapporti*». Cfr. F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. Amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 537 ss. Sempre per Benvenuti, la sanzione amministrativa sarebbe quindi comminata nei confronti di chi viola un proprio obbligo presente nei confronti dell'amministrazione e, mentre la sanzione penale presuppone l'accertamento dell'antigiuridicità del precetto, quella amministrativa si limita all'affermazione della sua violazione. Pertanto, mentre la sanzione penale, comminata dal giudice è «*attuazione primaria della norma che essa infatti dichiara*», quella amministrativa inflitta dall'amministrazione è «*attuazione secondaria del precetto che essa non dichiara ma afferma*». Id., *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, cit., p. 40. Sul richiamo alla teoria *pseudoformale* di Benvenuti cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 21.

<sup>61</sup> C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, p. 17 ss. Sul punto si veda anche A. ANGELETTI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Noviss. dig. it. App.*, cit., p. 940 nel criticare la teoria *pseudoformale* di Benvenuti (*ut supra*) che partendo dalla diversa natura della sanzione penale e di quella amministrativa impediva la traslazione di principi penali nell'ambito del diritto amministrativo. Secondo l'Autore tale differenza ontologica apparirebbe in chiaro contrasto proprio alla luce di quanto introdotto ad opera della l. n. 689 del 1981.

<sup>62</sup> C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 21.

A ben vedere i termini della questione oggi, soprattutto successivamente all'entrata in vigore del nuovo codice penale del 1930 e della Costituzione del 1947, si pongono necessariamente sul limite che incontra il legislatore nella definizione degli illeciti e che, in aderenza al principio di sussidiarietà, vede la possibilità di prevedere sanzioni penali solo ove non possano esserci altrettanti strumenti adeguati da parte degli altri rami dell'ordinamento<sup>63</sup> e, sul ruolo giocato dall'interprete che potrà identificare le sanzioni penali rispetto al *nomen iuris* adottato dal legislatore con la conseguenza che non potranno ammettersi reati e sanzioni penali che non siano qualificati come tali dallo stesso<sup>64</sup>.

Non è certamente oggi perseguibile una distinzione tra sanzione amministrativa e sanzione penale sulla base dell'Autorità preposta alla loro applicazione: ostano ad una simile conclusione sia i ciclici interventi di depenalizzazione e ripenalizzazione unitamente al ruolo svolto dalla giurisprudenza euro unitaria e sovranazionale di cui si dirà nel prosieguo, sia la possibilità prevista dal nostro ordinamento di prevedere ipotesi in cui è il giudice civile, contabile o penale ad applicare sanzioni amministrative in sede processuale<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 24.

<sup>64</sup> Tra gli autori che hanno ritenuto di poter individuare la sanzione amministrativa per sottrazione rispetto a quella penale cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, p. 334 per cui «*Le sanzioni amministrative non hanno un contenuto loro peculiare, ma si possono individuare in modo soltanto residuale, quali misure afflittive non consistenti in sanzioni penali o in sanzioni civili*». Id., *Illecito penale e illecito amministrativo*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 49 ove lo Studioso evidenzia che «*Sono sanzioni amministrative le misure afflittive non consistenti in pene criminali (e, ovviamente, in sanzioni civili). Di più non si può dire. Sarebbe inutile ed inesatto*». Sul punto si richiama anche la riflessione di C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 23 che nel criticare la teoria di stampo Zanobiano hanno evidenziato che «*questa impostazione non è più attuale, perché in seguito alla promulgazione nel 1930 del nuovo codice penale, la sanzione penale è sempre immediatamente identificabile, attraverso il nomen iuris, sulla base del diritto positivo*».

<sup>65</sup> Sulla competenza del giudice penale ad applicare una sanzione amministrativa si veda l'art. 24 della l. n. 689/1981 che nell'ipotesi di connessione obiettiva con un reato prevede al co. 1 che «*Qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa*». A livello processuale la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria ordinaria dovrà avvenire per il solo fatto della ritenuta connessione e prescindendo da qualsiasi valutazione in merito alla perseguibilità del reato d'ufficio o a querela di parte o rispetto ad una sua estinzione.

L'attenzione può allora essere spostata sullo statuto proprio della sanzione amministrativa e sul processo volto all'irrogazione della medesima<sup>66</sup>. Sotto il primo profilo la l. n. 689/1981 ha ormai definito una cornice minima che differenzia le sanzioni amministrative, seppur con specifico riferimento alle sanzioni pecuniarie, da quelle penali almeno sotto il profilo dello stigma criminale e sugli effetti penali della condanna, che possono incidere negativamente sulla libertà personale e pertanto anche se la sanzione amministrativa dovesse essere applicata dal giudice penale secondo le regole proprie di quel processo, in ogni caso lo statuto sostanziale della sanzione rimarrebbe quello proprio della sanzione amministrativa. Dall'altro lato, allo *standard* probatorio tipico del procedimento di irrogazione della sanzione penale caratterizzato dal principio americano della regola *BARD - beyond any raesonable doubt* recepito dal nostro ordinamento giuridico per cui «il giudice pronuncia sentenza di condanna se l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio»<sup>67</sup>, deve essere contrapposto il minore *standard* probatorio richiesto invece nel processo civile ed amministrativo rappresentato invece dalla formula del *più probabile che non* e che sarà anche oggetto di specifica analisi nella parte finale del presente lavoro.

Infine, come è stato osservato anche da parte della dottrina, la vera differenza oggi tra sanzione amministrativa e sanzione penale, anche a seguito dell'inquadramento della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, nel più ampio svolgimento di una funzione amministrativa

---

Sarà il giudice penale ad accertare successivamente tali circostanze ed a determinare il conseguente scioglimento della connessione con la ritrasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a V. CAVALLARI, Sub *art. 24. Commento alla L. 24 novembre 1981, n. 689*, in *Legisl. pen.*, 1982, p. 284. Analoga previsione è disposta dall'art. 221, co. 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada) per cui "Qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è anche competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa".

<sup>66</sup> S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., pp. 26-27.

<sup>67</sup> Cfr. art. 533 c.p.p., co. 1, come sostituito ad opera della l. 20 febbraio 2006, n. 46 recante "Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento".

(vedi *infra* par. 5) verrebbe messa in luce con la presenza dall'elemento della discrezionalità, assente nelle misure afflittive di stampo penale<sup>68</sup>.

### 2.3. La sanzione amministrativa e la sanzione civile.

Il secondo confine esterno alle sanzioni amministrative è quello relativo al rapporto con le sanzioni previste dal diritto privato. Preliminare alla nostra analisi è la caratteristica tipica della sanzione propria dell'illecito privato caratterizzata dal risarcimento del danno ed essendo, la sanzione civile, totalmente avulsa da qualsiasi finalità punitiva a tutela di interessi pubblici<sup>69</sup>.

Ciononostante, la dicotomia *riparazione-punizione* non appare così scontata soprattutto alla luce di studi della dottrina<sup>70</sup> che hanno spesso messo in evidenza la presenza anche nel diritto privato di «pene private» caratterizzate

---

<sup>68</sup> Giunge ad una simile conclusione S. CIMINI, *op. cit.*, p. 68. Propende per una riflessione simile anche F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, p. 79 ss. In senso contrario, rispetto alla criticità che l'esercizio della discrezionalità nelle valutazioni dell'amministrazione per l'accertamento di una sanzione determinerebbe, in violazione dei principi di determinatezza e prevedibilità della fattispecie normativa, che troverebbero applicazione, in virtù degli orientamenti CEDU (*infra* par. 3.1), anche alle sanzioni amministrative dal contenuto afflittivo e che «impedirebbe al cittadino, al pubblico dipendente o all'operatore economico, di conoscere cosa gli è lecito e cosa gli è vietato, indipendentemente e prima dell'intervento dell'Autorità vigilante» cfr. G. CORSO, *Discrezionalità tecnica, margini di opinabilità delle valutazioni e sanzioni amministrative*, in *Forum Discrezionalità e amministrazione*, disponibile su [www.aipda.it](http://www.aipda.it), 28 ottobre 2022.

<sup>69</sup> Sul punto si richiama E. MOSCATI, voce *Pena (dir. Priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1972, p. 770 ss., in nota 17, nell'evidenziare la separazione tra la riparazione del danno, che spetta al privato danneggiato, e la punizione, quest'ultima affidata invece all'autorità pubblica. Con riferimento specifico alla sanzione amministrativa nelle voci enciclopediche del diritto cfr. E. CANNADA BARTOLI, voce *Illecito (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970 per cui mentre la sanzione civile è diretta «alla restaurazione dell'altrui diritto» ed il relativo illecito è «tale in quanto aggressione di siffatto diritto altrui», la sanzione amministrativa non è restaurazione del diritto altrui ma «pena per l'avvenuta violazione dell'ordinamento, per la trasgressione di un dovere», per cui l'illecito amministrativo «consiste in siffatta trasgressione». In maniera conforme anche G. ZANOBINI, *op. cit.*, p. 4 ss; M.A. SANDULLI voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, cit. 2. G. BATTAGLINI, *La pena in rapporto alle sanzioni civili e amministrative*, in *Riv. dir. pubb.*, 1924, I, p. 394 ss.

<sup>70</sup> Si segnalano in questa sede, pur senza pretesa di esaustività, P. GALLO, *Pene private e responsabilità civile*, Milano, 1966; P. TRIMARCHI, *La clausola penale*, Milano, 1954. Per una comparazione, in modo particolare con l'ordinamento giuridico francese cfr. B. MAZABRAUD, *La peine privée, aspects de droit interne et international*, Paris, 2006. Sempre E. MOSCATI, *op. ult. cit.*, che sottolinea come la pena privata rischia di rievocare antichi timori legati al ritorno al sistema «della rappresaglia, alle vendette personali, in definitiva alla legge del taglione».

da finalità sanzionatorie. Si tratta di una molteplicità di figure sanzionatorie che sono diffuse all'interno di tutto il perimetro del codice civile e delle legislazioni di settore del diritto privato: dal diritto di famiglia al diritto successorio, dalle norme sui contratti a quelle sulla responsabilità civile e così via, sino a poter finanche ricomprendervi il risarcimento del danno non patrimoniale *ex art. 2059 c.c.*<sup>71</sup> caratterizzato, secondo alcuna autorevole dottrina<sup>72</sup>, da natura sostanzialmente punitiva.

Tali sanzioni civili<sup>73</sup> trovano applicazione nel campo del diritto privato nell'esercizio dell'autonomia contrattuale di cui godono le parti e tra queste, particolare rilievo è posto sulla clausola penale prevista dall'art. 1382 c.c.<sup>74</sup>. Se tuttavia in questo caso può apparire la somiglianza della finalità punitiva della

---

<sup>71</sup> “Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge”. Per un rinvio non esaustivo agli studi in materia di danno non patrimoniale A. MINOZZI, *Studio sul danno non patrimoniale (danno morale)*, Milano, 1909, p. 2 ss.; G. BONILINI, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 1983; C. GRASSETTI, *In tema di risarcibilità di danno non patrimoniale*, in G. PACCHIONI, *Corso di diritto civile - Delle leggi in generale*, Torino, 1933, p. 293 ss.; M. BARCELLONA, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 2008; E. NAVARRETTA, *Il danno non patrimoniale*, in S. PATTI (diretto da), S. DELLE MONACHE (a cura di), *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, Torino, 2010, p. 47 ss. In giurisprudenza si segnalano le storiche “sentenze di San Martino” nel definire che le singole categorie che possono essere ricondotte nell'ambito del danno non patrimoniale assumono solo una valenza descrittiva essendo, la figura di danno delineata dall'art. 2059 c.c. un modello unitario (Cass. SS.UU., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975). Per un commento si rinvia a F.D. BUSNELLI, ... *e venne l'estate di San Martino*, in AA. VV., *Il danno non patrimoniale. Guida commentata alle decisioni delle S.U., 11 novembre 2008, nn. 26972/3/4/5*, Milano, 2009, p. 91 ss.

<sup>72</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., 29 nel richiamare in nota 69 F. AZZARRI, *Il sensibile diritto. Valori e interessi nella responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2012, 1, pp. 16-32.

<sup>73</sup> Si intende in questo lavoro condividere l'opinione prevalente per cui i termini di «pena/sanzione privata» e «pena/sanzione civile» possono essere usati indistintamente come sinonimi. In senso opposto, soprattutto nell'ordinamento francese, vi sono Autori che distinguono i termini in base agli interessi protetti considerando le pene civili come tutte le sanzioni eseguite con strumenti del diritto civile e con pene private quelle poste a tutela di interessi meramente privati. Cfr. L. HUGUENEY, *Le sort de la peine privée en France dans la première moitié du 20ème siècle*, in M.G. RIPERT, *Le droit privé français au milieu du XXe siècle*, Paris, 1950, p. 249 ss.

<sup>74</sup> “1. La clausola, con cui si conviene che, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, uno dei contraenti è tenuto a una determinata prestazione, ha l'effetto di limitare il risarcimento alla prestazione promessa, se non è stata convenuta la risarcibilità del danno ulteriore. 2. La penale è dovuta indipendentemente dalla prova del danno”. Sul dibattito dottrinale relativo alla possibilità o meno di accesso della clausola penale solo ad un contratto e sulla qualificazione di un'obbligazione risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c. quale presupposto per l'operatività della clausola, sia consentito il rinvio, anche per i dovuti riferimenti bibliografici, a M. FRANZONI, *La clausola penale*, in N. LIPARI, P. RESCIGNO (diretto da), *Diritto Civile*, Vol. III, Milano, 2009, p. 672.

clausola penale con quella delle sanzioni amministrative, resta indiscusso il fatto che le pene private restano in ogni caso poste a presidio di interessi privati e non pubblici contrariamente a quanto avviene con le sanzioni amministrative<sup>75</sup>.

Infine, anche se è possibile spesso l'applicazione in sede giurisdizionale delle sanzioni civili, le stesse trovano la loro fonte di legittimazione esclusivamente in un atto di autonomia privata.

Le considerazioni relative al confine tra sanzione amministrativa e sanzione civile ricalcano in grosso modo quanto affrontato, *supra*, par. 2.1, relativamente all'individuazione dei confini interni tra sanzione amministrativa e altre misure che pur avendo una costituendo una reazione negativa e reattiva dell'ordinamento si differenziano nell'elemento finalistico, essendo le stesse finalizzate prioritariamente alla soddisfazione dell'interesse del soggetto destinatario delle conseguenze derivanti dalla condotta dell'autore della violazione.

### **2.3.1. Responsabilità civile e sanzione amministrativa.**

Particolare attenzione, nel campo del diritto privato, deve essere invece posta alla tematica della responsabilità civile che oltre ad essere caratterizzata da una finalità sicuramente di tipo compensatorio, vede oggi molteplici ed ulteriori finalità anche di tipo deterrente e sanzionatorio<sup>76</sup>. Come peraltro

---

<sup>75</sup> Secondo gli studi di Zanobini (*op. cit.*), il risarcimento del danno previsto dalla sanzione civile non è inoltre assimilabile ad una sanzione vera e propria in quanto differente è la finalità perseguita dalla sanzione civile – ed anche da quelle “sanzioni” proprie del diritto pubblico che con la stessa condividono il medesimo contenuto relativo al risarcimento del danno – la quale è volta esclusivamente a rimediare alla lesione cagionata dalla trasgressione della norma. Il “male” inflitto all'autore della trasgressione è secondo l'Autore «*restauratore dell'autorità della norma*». Sia la sanzione penale, sia quella amministrativa, hanno invece in comune l'inflizione di un male all'autore dell'illecito.

<sup>76</sup> Sul rischio di affinità tra responsabilità civile di *civil law* e *punitive damages* di *common law* si rinvia per un'analisi più approfondita a C.R. SUSTAIN, D. KAHNEMAN, D. SCHKADE, *Assessing punitive damages*, in *Yale Law Journal*, 1998, p. 2071 ss.; A. SIROTTI GAUDENZI, *I “punitive or exemplary damages”: confronto tra i sistemi di “common law” e i paesi di “civil law”*, in *Foro pad.*, 2007, p. 242. Si richiama anche il principio di diritto enunciato da Cass. civ., SS.UU., 5 luglio 2017, n. 16601 per cui «*Nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile. Non è quindi ontologicamente incompatibile con*



evidenziato già da tempo da Bobbio, «è difficile stabilire in concreto dove finisce il premio e dove comincia l'indennizzo; dove finisce il risarcimento e dove comincia la punizione»<sup>77</sup>.

A prova di quanto illustrato possono elencarsi alcune ipotesi di rimedi risarcitori presenti nel nostro ordinamento che hanno anche una indubbia funzione sanzionatoria<sup>78</sup>:

- la l. 8 febbraio 1948, n. 47, all'art. 12, che in materia di diffamazione a mezzo stampa, riconosce alla persona offesa la possibilità di richiedere, oltre

---

*l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi. Il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve però corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa ed i limiti quantitativi, dovendosi avere a riguardo, in sede di delibazione, unicamente agli effetti dell'atto straniero e alla loro compatibilità con l'ordine pubblico». Peraltro, già Cass. civ., sez. I, ord. 9978 del 16 maggio 2016, nel rimettere gli atti al presidente della Cassazione per l'assegnazione alle Sezioni Unite della questione di massima circa la riconoscibilità delle sentenze straniere che condannano al pagamento di somme a scopo punitivo evidenziava la «dinamicità o polifunzionalità della responsabilità civile nella prospettiva della globalizzazione degli ordinamenti». Per un commento alla pronuncia della Suprema Corte si vedano *ex multis* C. SALVI, *Le funzioni della responsabilità civile e il volto italiano dei danni punitivi*, in *Foro it.*, 2018, 7-8, p. 2504 ss.; D. GIGLIO, *Considerazioni a margine di Cassazione sez. un. 5 luglio 2017, n. 16601*, in *Dir. civ. cont.*, 2018, 1; A. RICCARDI, *Le Sezioni Unite aprono la porta ai punitive damages*, in *Giur. comm.*, 2019, 5, p. 1074 ss. Il principio di diritto enunciato rappresenta un importante *turning point* nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione che, pronunciandosi inizialmente sul tema dei danni punitivi aveva sempre concluso riaffermando il carattere "monofunzionale" della responsabilità civile incentrato sulla funzione reintegratoria e riparatoria del risarcimento ed escludendone il carattere sanzionatorio (si vedano in tal senso le precedenti pronunce Cass. civ., sez. III, sent. 19 gennaio 2007, n. 1183; Cass. civ., sez. I, sent. 8 febbraio 2012, n. 1781; Cass. civ., SS.UU., 22 luglio 2015, n. 15350). Ha approfondito ulteriormente l'orientamento della Corte di Cassazione italiana in chiave comparativa con il sistema americano dove la Suprema Corte «has on several occasions emphasized that the purpose of punitive damages is not compensation of the plaintiff for any detriment suffered, but rather punishment of the wrongdoer», e mettendo in luce la portata dei *punitive damages* al confine tra diritto penale e diritto privato F. QUARTA, *Recognition and Enforcement of U.S. Punitive Damages Awards in Continental Europe: The Italian Supreme Court's Veto*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 31:2, 2008, pp. 753-782, 783. Offre un'analisi comparata dei *punitive damages* affrontando anche la tradizionale tripartizione in *punitive* o *non-compensatory damages*, *multiple damages* e *compensatory but excessive damages* H.D. TEBBENS, *Punitive damages: towards a rule of reason for U.S. awards and their recognition elsewhere*, in *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*. Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, pp. 273-290, 283.*

<sup>77</sup> N. BOBBIO, voce *Sanzione*, cit., p. 534.

<sup>78</sup> Tale elenco è in parte richiamato anche da Cass. civ., sez. I, ord. 9978 del 16 maggio 2016, nel rimettere gli atti al presidente della Cassazione per l'assegnazione alle Sezioni Unite della questione di massima circa la riconoscibilità delle sentenze straniere che condannano al pagamento di somme a scopo punitivo.

il risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 185 c.p.<sup>79</sup>, una «*somma a titolo di riparazione*» che è determinata «*in relazione alla gravità dell'offesa ed alla diffusione dello stampato*»;

- il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, all'art. 26, co. 2, che nell'ambito del processo amministrativo prevede la condanna da parte del giudice della parte soccombente al pagamento di una «*sanzione pecuniaria, in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio*» in funzione sanzionatoria dell'abuso del processo per la parte che ha agito o resistito temerariamente in giudizio;

- l'art. 709-ter c.p.c. dove per la soluzione delle controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento della prole, il giudice, in caso di «*gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento*», oltre che a modificare provvedimenti in vigore può congiuntamente condannare al risarcimento danni con una funzione chiaramente punitiva-deterrente.

Risulta difficile sotto questo profilo giungere ad una distinzione netta tra sanzioni private e sanzioni pubbliche, essendo sicuramente comune ad entrambe la funzione punitivo-deterrente esercitata sotto l'aspetto della prevenzione generale e speciale. Delle differenze possono probabilmente essere individuate da un lato rispetto ai destinatari dei proventi della sanzione che vedono nelle pene private la destinazione degli stessi alla persona offesa, contrariamente ai soggetti pubblici che invece ricevono la somma non in quanto danneggiati ma rispetto alla loro posizione istituzionale, dall'altro lato si deve volgere l'attenzione alla non trasmissibilità *iure hereditatis* della sanzione che non è certamente compatibile con la logica propria della responsabilità civile<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> «1. Ogni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili. 2. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui».

<sup>80</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., pp. 34-35. Sull'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione sanzionatoria si richiama anche P. CERBO, *Il principio di solidarietà.*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012, pp. 208-211. L'Autore mette preliminarmente in evidenza la presenza di disposizioni in merito

### 3. Oltre i confini del diritto nazionale.

La nozione di sanzione amministrativa così come delineata deve ora necessariamente essere posta a confronto a livello sovranazionale con l'importante ruolo svolto dalla Corte dei diritti dell'uomo, in applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>81</sup>, che riconduce all'ambito penale, come si vedrà nel prosieguo, anche la potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione. In secondo si dovrà anche tenere in debita considerazione l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, e gli importanti orientamenti in tema di sanzioni amministrative così come derivanti dall'applicazione del diritto euro unitario da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

---

all'intrasmissibilità degli eredi sia nell'art. 7 della legge generale n. 689/1981, sia in specifiche norme di settore (art. 199 del d.lgs. n. 285/1992 sulle violazioni al codice della strada ed art. 8 del d.lgs. n. 472/1997 sulle infrazioni tributarie). Successivamente, evidenzia che diversamente dall'art. 171 c.p. ("La morte del reo, avvenuta dopo la condanna, estingue la pena"), la legge n. 689/1981 non prevede l'estinzione dell'obbligazione ma solo la non trasmissibilità agli eredi. Tuttavia, da una lettura coordinata dell'art. 7 con l'art. 6 relativo al principio di solidarietà, per cui a favore dell'obbligato solidale che ha pagato è previsto il corrispondente diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione, e considerando che «la morte dell'autore della violazione toglie all'obbligato in via solidale ogni possibilità di regresso (non essendo possibile per questi agire nei confronti degli eredi ai quali l'obbligazione sanzionatoria non si trasmette)», ne deriva che «la morte del trasgressore deve comportare necessariamente l'estinzione dell'obbligazione». L'Autore rappresenta inoltre specifiche deroghe a tale ricostruzione previste dalla legge ad esempio nel caso di persone giuridiche ove l'art. 59 del d.lgs. 21 novembre 2001, n. 231 riferito alle violazioni amministrative in materia antiriciclaggio (oggi, a seguito delle modifiche intervenute, art. 65, co. 10), mantiene comunque ferma la responsabilità dell'obbligato in solido "anche quando l'autore della violazione non è stato identificato ovvero quando lo stesso non è più perseguibile". Si richiama sulla questione specifica relativa alla mancata applicazione del principio *societas delinquere non potest* al diritto sanzionatorio amministrativo E. DOLCINI, *Commento all'art. 6*, in E. DOLCINI, A. GIARDA, F. MUCCIARELLI, C.E. PALIERO, E. RIVA CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle "modifiche al sistema penale" (Legge 24 novembre 1981, n. 689)*, Milano, 1982, p. 50.

Per una generale rassegna sul tema relativo al rapporto tra giurisprudenza sovranazionale e potere sanzionatorio statale delle pubbliche amministrazioni si segnalano altresì i lavori monografici di F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014; G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, Napoli, 2018; S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, cit.

<sup>81</sup> Si ricorda che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (o CEDU) è una Convenzione di diritto internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, firmata il 4 novembre 1950 a Roma ed efficace dal 3 settembre 1953 nell'ambito di tutti e 47 gli Stati aderenti al Consiglio.

Quanto al primo aspetto, una premessa relativa al valore che il nostro ordinamento riconosce alle norme convenzionali è doverosa e trae fondamento dalle sentenze gemelle della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 ove il Giudice delle Leggi ha operato una ridefinizione<sup>82</sup> delle disposizioni della CEDU nell'ambito della gerarchia delle fonti inserendole, soprattutto a seguito della riforma costituzionale n. 3 del 2001 relativa alla modifica del Titolo V, quali norme interposte *ex art.* 117, co. 1, della Costituzione<sup>83</sup> con ciò ponendo altresì in capo alla Corte Costituzionale l'onere di verificare se le norme CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo cui spetta la «definitiva uniformità di applicazione», siano effettivamente in grado di offrire una tutela dei diritti fondamentali «almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana»<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Sino a quel momento era pressoché unanime l'orientamento seguito dalla Corte Costituzionale per cui le disposizioni della CEDU, in assenza di una specifica previsione costituzionale, acquisissero il rango di legge ordinaria in quanto era la legge ordinaria che ne dava esecuzione nell'ordinamento interno (*ex multis* Corte Cost., ord. 23 dicembre 2005, n. 464; Id, sentt. 22 ottobre 1999, n. 380 e 22 dicembre 1990, n. 188). Allo stesso modo la Corte Costituzionale riteneva che le disposizioni CEDU non potessero nemmeno qualificarsi come norme di diritto internazionale di natura consuetudinaria e come tali poste sul medesimo livello delle norme costituzionali *ex art.* 10 Cost., né potesse diversamente applicarsi l'art. 11 Cost. non potendosi considerare i diritti fondamentali enunciati nella CEDU come "materia" in base alla quale fosse possibile una "limitazione della sovranità" (cfr. Corte Cost., sent. 28 aprile 1994, n. 168).

<sup>83</sup> In questo senso deve leggersi la pronuncia n. 348/2007 ove la Corte rileva che «*si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico sottoposto alla valutazione di questa Corte, il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato*». In modo più preciso, nella sent. n. 349/2007 la Corte evidenzia che «*con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta" [...] Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma*».

<sup>84</sup> Come espressamente affermato nella sent. n. 349/2007 «*non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo [...] ma di verificare la compatibilità nella norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito agli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione*».

Quanto segue rappresenta inoltre una doverosa premessa relativamente ai principi costituzionali, europei e convenzionali che possono essere applicati alle sanzioni amministrative e di cui si dirà meglio *infra* nel Capitolo 2 del presente lavoro.

### **3.1. Sanzione amministrativa e nozione autonoma di *matière pénale* nella CEDU.**

Nell'ambito della giurisprudenza CEDU<sup>85</sup> la chiave di lettura del processo evolutivo che ha portato al riconoscimento della natura sostanzialmente “penale” di sanzioni tradizionalmente definite come amministrative è stata innanzitutto orientata a definire l'ambito di applicazione di alcune norme e principi della Convenzione e, in modo specifico, l'art. 6 relativo alle garanzie dell'equo processo e l'art. 7 relativo alle garanzie derivanti dal principio di legalità per cui «*Nessuno può essere condannato per una azione o omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale*».

Il *leading case* di tale attività interpretativa è certamente rappresentato dal famoso caso *Engel*<sup>86</sup> del 1976 dove la Corte va oltre la classica distinzione di Zanobini e riconosce la natura penale, con conseguente applicazione delle relative garanzie convenzionali, non solo ai provvedimenti della pubblica amministrazione dove la finalità punitiva è prevalente (se non esclusiva) rispetto alla cura in concreto dell'interesse pubblico, ma anche più in generale

---

<sup>85</sup> Si rappresenta sin da ora che tutti i riferimenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo sono tratti dalle versioni ufficiali reperibili sul sito istituzionale della Corte *hudoc.echr.coe.int*.

<sup>86</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 8 giugno 1976, *Engel and Others v. The Netherlands*, ricorsi nn. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72. Nello specifico il caso posto all'attenzione della Corte di Strasburgo riguardava delle sanzioni di tipo detentivo e relative ad infrazioni disciplinari in ambito militare ove si contestava il mancato rispetto delle garanzie di cui all'art. 6 CEDU. Deve evidenziarsi sin da ora che nel corso del tempo la Corte ha qualificato in termini penalistici non solo sanzioni disciplinari consistenti in forme di privazione della libertà personale ma anche sanzioni afferenti al diritto doganale o tributario, oltre che vere e proprie sanzioni amministrative. Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 20 maggio 2014, *Nykänen v. Finland*, ricorso n. 11828/2011, § 40; Id, sez. IV, 27 gennaio 2015, *Häkkinen v. Finland*, ricorso n. 758/2011, § 37.

ad ogni misura prevista dall'ordinamento come reazione alla commissione di un illecito, purché connotata da un certo grado di severità<sup>87</sup>.

L'elaborazione di una nozione autonoma di «accusa penale», o di «*criminal charge*» poggia su tre distinti criteri – noti come *Engel criteria* – che individuati nell'ambito dell'ordinamento convenzionale ci consentono di stabilire l'applicabilità o meno delle garanzie CEDU.

In primo luogo è necessario guardare alla *qualificazione formale* che l'ordinamento nazionale attribuisce all'infrazione essendo gli Stati membri liberi di designare con un illecito penale un'azione o un'omissione che non costituisca normale esercizio di uno dei diritti protetti dalla Convenzione. Una simile libertà, che rende peraltro automaticamente applicabili gli artt. 6 e 7 della Convenzione, non è soggetta ad alcuno scrutinio da parte della Corte. Diversamente il caso in cui lo Stato consideri come illecito disciplinare una condotta che sarebbe sostanzialmente penale<sup>88</sup> operando una sorta di “truffa delle etichette” con cui gli ordinamenti nazionali andrebbero a sottrarre alle garanzie convenzionali riconosciute nell'ambito della «materia penale», procedimenti volti a sanzionare illeciti con conseguente irrogazione di sanzioni che, non formalmente penali, sarebbero tuttavia altamente afflittive<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 febbraio 2017, pp. 3-4 sui si rinvia anche per i necessari richiami della dottrina e della giurisprudenza. Sul punto si veda anche C.E. PALIERO, *Materia penale e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, una questione classica a una svolta radicale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 894 ss.

<sup>88</sup> Evidenzia tuttavia la Corte, diversamente dalla libertà lasciata agli Stati di classificare un'azione od un'omissione come illecito penale che «*if the Contracting States, were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, or to prosecute the author of a “mixed” offence on the disciplinary rather than on the criminal plane, the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of the Convention*» (*Engel and Others v. The Netherlands*, cit., § 80).

<sup>89</sup> S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 88. In senso conforme al caso *Engel*, a conferma della stabilità nel tempo dei criteri individuati, si veda anche Corte Europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 21 febbraio 1984, *Öztürk v. Germany*, ricorso n. 8544/79, § 53 che ha esteso l'applicabilità delle garanzie CEDU anche agli illeciti qualificati come minori da uno Stato membro e che sia connotato comunque da un qualche livello di gravità indipendentemente dal danneggiare o meno la reputazione dell'autore. Sul punto si veda anche Corte Europea dei diritti dell'uomo, 9 novembre 1999, *Varuzza v. Italy*, ricorso n. 35260/97 con la quale i giudici hanno riconosciuto la natura penale, ai sensi della CEDU, ad una sanzione amministrativa pecuniaria che l'ordinamento italiano

Tale indice rappresenta dunque solo uno «*starting point*» dovendosi invece ricorrere, in virtù della relatività che assume la qualificazione in senso penalistico effettuata dallo Stato, agli altri due criteri elaborati nella sentenza *Engel* e rappresentati dalla *natura dell'infrazione*, intesa nell'ottica delle conseguenze della sanzione irrogata, avente quindi carattere punitivo e non meramente riparatorio o risarcitorio, e dalla *severità della sanzione* che l'accusato rischia di subire, da intendersi come gravità della sanzione astrattamente prevista e non di quella concretamente inflitta<sup>90</sup>. Appartengono quindi alla sfera del diritto penale tutte quelle privazioni della libertà personale applicate a fini punitivi, salvo che per natura, durata o modalità di esecuzione non siano significativamente afflittive<sup>91</sup>.

---

comminava in caso di eccesso di velocità e pari ad “appena” 62.000 Lire. Particolare attenzione al tema delle sanzioni amministrative con riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU all'operazione della Corte volta a slegare l'applicabilità delle garanzie delle CEDU di matrice penalistica dal criterio esclusivamente formale che un determinato illecito assume nell'ordinamento nazionale è posta anche da F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit.

<sup>90</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 4 marzo 2014, *Grande Stevens and Others v. Italy*, ricorsi nn. 18640/10; 18647/10; 18663/10; 18668/10; 18698/10, §§ 94-96. Per un maggiore approfondimento si rinvia al lavoro monografico di F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, p. 17 ss. Si noti, in un'ottica di diritto comparato che prende in considerazione un sistema di *common law*, che analoghi criteri sono stati elaborati anche dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America e denominati *Kennedy criteria* in base all'elaborazione effettuata dal giudice Anthony McLeod Kennedy nel caso *BMW of North America, Inc. v. Gore*, 517 U.S. 559, 568 (1996) per determinare la ragionevolezza dei *punitive damages*, e che sono: «(1) *the degree of reprehensibility of the defendant's conduct*, (2) *the reasonableness of the ratio of the punitive damages award to the actual harm inflicted on the plaintiff*, and (3) *comparability, i.e., the difference between this remedy and the civil penalties authorized or imposed in comparable cases*». Cfr. R.M. JUNKER, *Defendants Facing Punitive Damages Awards Are Entitled to Protection under the Due Process Clause: State Farm Mutual Automobile Insurance Company v. Campbell*, 42 *Duq. L. Rev.* 887 (2004).

<sup>91</sup> *Engel and Others v. The Netherlands*, cit., §§ 81-82 ove si afferma che «*The very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law. In this respect, the Court expresses its agreement with the Government. However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the “criminal” sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental*». Sull'elemento della gravità da intendersi come carattere “infamante” (c.d. «*degree of stigma*») per cui è necessario avere riguardo al complessivo effetto limitativo della sanzione sulla sfera personale del destinatario intesa nel suo complesso (con riferimento tanto alle potenzialità relazionali quanto a quelle economiche e lavorative) cfr. M. MANCINI, *La “materia penale” negli orientamenti*

Gli *Engel criteria* operano tra loro in maniera alternativa e non cumulativa essendo pertanto sufficiente, affinché venga riconosciuta la natura penale di un illecito ed in assenza della formale qualificazione giuridica di “illecito penale”, che lo stesso esponga il soggetto a una sanzione che possa essere ricondotta alla materia penale o per sua natura o per il livello di gravità. Ciò tuttavia 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 o meno di una accusa in materia penale<sup>92</sup>.

L’approccio seguito dalla Corte di Strasburgo consente dunque il superamento della distinzione tra le classificazioni operate *supra* relativamente alla nozione di sanzione “in senso stretto” (o “pene in senso tecnico”) e sanzione “in senso ampio” per cui solo le prime sarebbero incluse nell’ambito di applicazione delle garanzie previste dalla l. n. 689 del 1981 ed operando invece per le seconde al massimo un rinvio ai principi generali contenuti nella legge n. 241/1990.

Al contrario, per la corte EDU sono “sostanzialmente penali” non solo quei provvedimenti in cui la componente di cura in concreto dell’interesse pubblico si affianca a finalità punitive ma anche, più in generale, tutte quelle misure che l’ordinamento prevede come reazione alla commissione di un illecito, anche di tipo interdittivo o con finalità ripristinatorie-reali, nel momento in cui le stesse siano connotate da un certo grado di severità<sup>93</sup>.

---

della Corte EDU e della Corte Costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell’elettorato passivo, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 giugno 2018.

<sup>92</sup> *Grande Stevens and Others v. Italy*, cit., § 94 nello specificare che «*these criteria are alternative and not cumulative ones: for Article 6 to apply in respect of the words “criminal charge”, it suffices that the offence in question should by its nature be “criminal” from the point of view of the Convention, or should have made the person concerned liable to a sanction which, by virtue of its nature and degree of severity, belongs in general to the “criminal” sphere. This, however, does not exclude a cumulative approach where separate analysis of each criterion does not make it possible to reach a clear conclusion as to the existence of a “criminal charge”*». In maniera conforme si veda anche Corte Europea dei diritti dell’uomo, grande camera, 23 novembre 2006, *Jussila v. Finland*, ricorso n. 73053/01, §§ 30-31; Id., 11 giugno 2009, *Dubus S.A. v. France*, ricorso n. 5242/04, § 36; Id., sez. III, 31 luglio 2007, *Zaicevs v. Latvia*, ricorso n. 65022/01, § 31.

<sup>93</sup> M. ALLENA, *op. cit.*, pp. 3-4. Sull’applicabilità delle garanzie CEDU anche alle sanzioni tradizionalmente intese “in senso ampio” si veda anche F. GOISIS, *Sanzioni amministrative e diritto europeo*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Accertamento, irrogazione, riscossione, estinzione, profili processuali. Le depenalizzazioni*, cit., p. 32; Id., *La*



### 3.2. L'influenza del diritto dell'Unione Europea.

L'ordinamento comunitario ha da sempre visto la presenza di poteri sanzionatori in capo alle sue istituzioni sin dall'originaria Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)<sup>94</sup> il cui Trattato istitutivo prevedeva all'art. 47, par. 3 che "l'Alta Autorità può applicare, nei confronti delle imprese che avessero a sottrarsi agli obblighi loro risultanti da decisioni prese in applicazione delle disposizioni del presente articolo o che avessero a fornire scientemente false informazioni, ammende, il cui ammontare massimo sarà dell'1% del volume annuo degli affari, e penalità di mora, nella misura massima del 5% del volume degli affari medio giornaliero, per giorno di ritardo" oltre a prevedere una più ampia disposizione generale all'art. 95, par. 1 per cui "in tutti i casi non previsti dal presente Trattato nei quali una decisione o una raccomandazione dell'Alta Autorità appare necessaria per attuare [...] uno degli obiettivi della Comunità [...], tale decisione o tale raccomandazione può essere presa su parere conforme del Consiglio..."<sup>95</sup>.

Allo stesso modo, anche il Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'energia atomica (EURATOM)<sup>96</sup> prevedeva all'art. 83, par. 1 il potere da parte della Commissione di pronunciare sanzioni nei confronti di persone e imprese nel caso di infrazione agli obblighi loro imposti.<sup>97</sup>

---

full jurisdiction *sulle sanzioni amministrative: continuità della funzione sanzionatoria v. separazione dei poteri*, in *dir. amm.*, 2018, 1.

<sup>94</sup> Tale organizzazione intergovernativa, ideata da Jean Monnet con Jean-Baptiste Schuman, all'epoca Ministro degli Esteri della Francia, vide la nascita il 18 aprile del 1951 (Trattato di Parigi) e ben presto vide l'adesione di tutti i paesi (oltre alla Francia, Belgio, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) che ratificarono il trattato permettendone la piena operatività già dal 23 luglio 1952. È stata sciolta allo scadere del Trattato di Parigi il 23 luglio 2002.

<sup>95</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 109, che in nota 106 esamina anche le altre penalità di mora in caso di ritardato pagamento previste dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio.

<sup>96</sup> Organizzazione intergovernativa – i cui membri sono gli stessi dell'Unione Europea – istituita congiuntamente alla Comunità Economica Europea con il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 (entrato in vigore il 1° gennaio 1958), avente durata illimitata a differenza della CECA ed il cui potere esecutivo è dal 1967 affidato alla Commissione Europea.

<sup>97</sup> L'art. 83, par. 2, del Trattato EURATOM prevedeva tra le sanzioni: il richiamo; la revoca di vantaggi particolari, quali l'assistenza finanziaria o l'aiuto tecnico; un provvedimento che ponga l'impresa, per un periodo massimo di quattro mesi, sotto l'amministrazione di una

Poteri sanzionatori erano stati previsti sin dalla sua istituzione in capo alla Comunità Economica Europea<sup>98</sup> per illeciti nel settore della concorrenza per cui “i regolamenti e le direttive utili ai fini dell’applicazione dei principi contemplati dagli articoli 101 e 102” hanno lo scopo di garantire l’osservanza da parte degli operatori delle regole della concorrenza “comminando ammende e penalità di mora” (attuale formulazione dell’art. 103 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea che ricalca il precedente art. 83 del Trattato CEE).

Un ruolo centrale nell’interpretazione estensiva delle norme dei Trattati è stato sin da subito riconosciuto in capo alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea<sup>99</sup>, nel riconoscere una più ampia potestà sanzionatoria degli Stati membri in relazione all’attuazione del diritto comunitario al fine di rispondere al primario interesse comunitario di prevedere un adeguato sistema di *enforcement* delle proprie regole, indipendentemente dalla scelta di misure amministrative o penali.

Così, la Corte di Lussemburgo ha dapprima previsto la “facoltà” da parte degli Stati membri di stabilire a carico dei singoli le sanzioni ritenute opportune ad assicurare il rispetto degli obblighi comunitari, qualora la stessa normativa

---

persona o di un collegio designati di comune accordo dalla Commissione e dallo Stato cui appartiene l’impresa; il ritiro totale o parziale delle materie grezze o materie fissili speciali. Anche nell’ambito EURATOM deve evidenziarsi il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 volto a disciplinare le sanzioni a tutela degli interessi finanziari delle Comunità e considerato come normativa generale delle sanzioni amministrative comunitarie. Peraltro, giova evidenziare in questa sede che già questo Regolamento propone, nella distinzione tra «*measures*» e «*penalties*» una distinzione simile a quella nazionale tra sanzioni in senso stretto (e quindi connotate da finalità punitiva) e altre misure amministrative. Il regolamento individua infatti le *measures* tra quelle misure di tipo risarcitorio o ripristinatorio che, a seguito di irregolarità, comportano “la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto” e che non devono, per espressa previsione della norma, essere considerate sanzioni (art. 4). Diversamente, le *penalties* o irregolarità intenzionali o causate da negligenza danno luogo ad una serie di “administrative penalties” (art. 5) connotate da un chiaro intento punitivo. Si rinvia per una bibliografia aggiornata a S.L. VITALE, *Administrative sanctions in European Law Union*, Atene, 2016; O. JANSEN, *Administrative sanctions in the European Union*, Cambridge, 2013.

<sup>98</sup> Il Trattato di Roma del 1957 – *supra* nota 96 – è lo stesso istitutivo della Comunità Economica Europea che diventerà Unione Europea successivamente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009.

<sup>99</sup> Anche per quanto seguirà con riferimento alle pronunce della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, si rappresenta che tutti i rinvii ai casi presi in esame sono tratti dalle versioni ufficiali reperibili sul sito istituzionale della Corte *eur-lex.europa.eu*.

comunitaria non commini sanzioni particolari<sup>100</sup>, sino a riconoscere un vero e proprio “obbligo” di fare tutto ciò che è necessario per assicurare l’effettività della normativa comunitaria<sup>101</sup> purché le sanzioni siano «*effective, proportionate e dissuasive*» e purché gli Stati membri procedano nei confronti delle violazioni del diritto comunitario con la stessa diligenza usata per sanzionare le violazioni della normativa nazionale<sup>102</sup>. Anche alla luce di successiva giurisprudenza comunitaria<sup>103</sup>, appare oggi chiaro che l’Unione Europea ha competenza ad imporre agli Stati membri di prevedere sanzioni per reprimere violazioni del diritto comunitario non solo quando ciò sia stato

---

<sup>100</sup> Corte di Giustizia, 2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb v. Produktschap voor Siergewassen*, causa C-50/7, § 33 ove la Corte afferma che: «*the answer to be given to the national court must therefore be that in the absence of any provision in the community rules providing for specific sanctions to be imposed on individuals for a failure to observe those rules, the member States are competent to adopt such sanctions as appear to them to be appropriate*». L’interpretazione fornita dalla Corte poggia sull’art. 5 del Trattato CEE che fa obbligo agli Stati membri di emanare qualsiasi provvedimento di carattere generale e particolare atto a garantire l’adempimento degli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni della Comunità, con ciò conferendo a ciascuno di essi la facoltà di scegliere i provvedimenti idonei, ivi comprese le sanzioni, anche penali (*Ibidem*, § 32).

<sup>101</sup> «*It should be observed that where Community legislation does not specifically provide any penalty for an infringement or refers for that purpose to national laws, regulations and administrative provisions, Article 5 of the Treaty requires the Member States to take all measures necessary to guarantee the application and effectiveness of Community law. [...] They must ensure in particular that infringements of Community law are penalized under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive*». Così Corte di Giustizia, 21 settembre 1989, *Commission v. Greece*, causa 68/88, §§ 23-24.

<sup>102</sup> *Ibidem*, §§ 24-25: «*Moreover, the national authorities must proceed, with respect to infringements of Community law, with the same diligence as that which they bring to bear in implementing corresponding national laws*». In maniera conforme cfr. Corte di Giustizia, sez. III, 11 ottobre 2007, *Paquay v. Société d’architectes Hoet + Minne SPR*, causa C-460/06, § 52. Come è stato notato da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 112, si tratta di una prima enunciazione da parte di un organo comunitario del principio di assimilazione così come oggi introdotto nell’art. 325, par. 2, TFUE nel prevedere, in tema di lotta contro la frode, che «*Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari*». L’Autore, evidenziando l’importanza per le sanzioni imposte dagli Stati membri di non ostacolare l’armonizzazione del mercato comune e l’esercizio delle libertà fondamentali previste dai Trattati, si sofferma nel corso del suo studio in modo particolare sui procedimenti integrati di *enforcement* del diritto comunitario prendendo particolarmente in considerazione la disciplina antitrust, il settore finanziario ed il nuovo meccanismo unico di vigilanza bancaria e la disciplina in materia di trattamento dei dati personali e di privacy a seguito del Regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

<sup>103</sup> *Ex plurimis* Corte di Giustizia, 27 ottobre 1992, *Germany v. Commission*, causa C-240/90 con commento di G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989, p. 84.

espressamente previsto dal Trattato, ma anche in ambiti non direttamente collegati ad esso tutte le volte in cui ciò sia necessario a raggiungere gli obiettivi previsti dai Trattati<sup>104</sup>.

Possiamo infatti dire che oggi l'Unione Europea prevede sia sanzioni "centralizzate" che sono direttamente irrogate dalle istituzioni comunitarie (si pensi alla Commissione Europea piuttosto che alla Banca Centrale Europea), sia sanzioni "decentralizzate" per cui è richiesto agli Stati membri la previsione e la successiva irrogazione di misure sanzionatorie atte a garantire l'osservanza della normativa comunitaria<sup>105</sup>.

Quanto esposto deve necessariamente fare i conti con la *Carta Europea dei diritti fondamentali*<sup>106</sup>, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>107</sup> ha assunto il medesimo valore dei Trattati, ponendosi come fonte di diritto primaria del diritto comunitario<sup>108</sup> e che in virtù dell'art. 51, par. 1, vede

---

<sup>104</sup> Si pensi, senza alcuna pretesa di esaustività, a quanto ad esempio previsto nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) dal Regolamento di Esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 recante "Modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità" ove al considerata 2 si legge che «È opportuno che gli Stati membri adottino le misure necessarie al buon funzionamento del sistema di gestione e di controllo». O si veda ancora il Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, e che nell'istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (*European Food Safety Authority* con sede in Italia, a Parma) fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare ponendo a carico degli Stati membri l'obbligo di prevedere i relativi meccanismi sanzionatori.

<sup>105</sup> S.L. VITALE, *Evolution and current trends in EU administrative sanctions*, in *Riv. It. dir. pubb. com.*, 2, 2017, p. 151 ss; Id., *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 140 nel condividere la tesi per cui la classica distinzione tra sanzioni centralizzate e decentralizzate abbia ormai ceduto il passo a procedimenti di *enforcement* multilivello che prevedono "forme di cooperazione amministrativa tra autorità nazionali e tra queste e gli organi dell'UE al fine di garantire l'*enforcement* del diritto euro-unitario, anche con riferimento all'accertamento di illeciti ed alla irrogazione di sanzioni".

<sup>106</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea o Carta di Nizza per via della sua solenne proclamazione avvenuta a Nizza, in Francia, il 7 dicembre 2000.

<sup>107</sup> Art. 6 TUE: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

<sup>108</sup> In dottrina sull'argomento si veda *ex multis*, A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, n. 1/2021; B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici. La necessità di una tutela integrata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, a cura di C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE, Torino, 2022, p. 37 ss. In un'ottica comparatistica con il diritto spagnolo L.O.

le sue disposizioni applicarsi in maniera vincolante agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione<sup>109</sup>.

Vista in quest'ottica, la Carta di Nizza risulta essere un importante documento nell'ambito del diritto comunitario anche con riferimento ai rapporti tra Unione e CEDU. Se infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria, a seguito della mancata conclusione dell'*iter* dell'Unione Europea di adesione alla Convenzione, la stessa non costituisce «*un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione*» e, come tale vincolante nell'ordinamento comunitario, non può non farsi presente che l'art. 52, par. 3 della Carta Europea dei diritti fondamentali prevede espressamente che «*laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione, con ciò non precludendo tra l'altro che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa*»<sup>110</sup>.

Alla luce di ciò, risulta evidente che i diritti della Carta di Nizza devono essere interpretati da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in maniera conforme rispetto all'interpretazione che ai medesimi diritti viene garantita dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo e che, conseguentemente,

---

ÁLVAREZ, L. ARROYO, C. PLAZA, *Spanish administrative law under European influence*, Groningen, 2010, p. 43.

<sup>109</sup> Corte di Giustizia, 26 febbraio 2013, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, § 17 «*It is to be recalled in respect of those submissions that the Charter's field of application so far as concerns action of the Member States is defined in Article 51(1) thereof, according to which the provisions of the Charter are addressed to the Member States only when they are implementing European Union law*» con commento di M. SZWARC, *Application of the Charter of fundamental rights in the context of sanctions imposed by Member States for infringements of EU law: Comment on Fransson case*, in *European public law*, 2014, p. 229 ss. In maniera conforme cfr. Corte di Giustizia, sez. III, 30 aprile 2014, *Robert Pflieger a o.*, causa C-390/2012, § 31.

<sup>110</sup> *Ibidem* nel rilevare § 44 che la Convenzione «*does not constitute, as long as the European Union has not acceded to it, a legal instrument which has been formally incorporated into European Union law*»; Corte di Giustizia, sez. VII, 7 luglio 2022, *Coca-Cola European Partners Deutschland GmbH v. L.B – R.G.*, cause C-257/21 e C-258/21, § 51 ove la Corte rileva che «*However, it should be noted that, since that convention has not been ratified by the European Union, it does not, in itself, have binding legal force in the EU legal order*».

anche le sanzioni amministrative adottate in sede europea siano poi assoggettate a principi garantistici di fonte sovranazionale<sup>111</sup>.

### **3.2.1. Provvedimenti sanzionatori e rapporto tra giurisprudenza comunitaria e giurisprudenza CEDU.**

Nel riprendere la distinzione tra misure sanzionatorie decentralizzate e centralizzate dell'Unione Europea, possiamo oggi affermare che sicuramente la Corte di Lussemburgo ha iniziato a fare applicazione degli *Engel criteria* elaborati a livello convenzionale.

Con riferimento alle sanzioni decentralizzate, irrogate dagli Stati membri in applicazione del diritto comunitario, nel caso *Fransson* la Corte ha richiamato i criteri *Engel*<sup>112</sup> anche operando un rinvio a quanto deciso precedentemente nel caso *Bonda* dove, operando una distinzione tra *administrative measures* e *penalties* alla base del Reg. n. 2988/95<sup>113</sup>, aveva escluso che una misura consistente nell'escludere un agricoltore da una sovvenzione economica a seguito di una irregolarità potesse avere carattere punitivo, poiché la stessa trovava applicazione solo ad una certa determinata categoria di soggetti rappresentata dagli operatori economici che usufruiscono del regime di aiuti introdotto dalle norme comunitarie e che l'unica finalità di tali misure fosse quella di «*proteggere la gestione dei fondi dell'Unione*

---

<sup>111</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 132. L'Autore, pur rimarcando che la Carta di Nizza non prende direttamente in considerazione la potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, evidenzia tuttavia che «una serie di disposizioni ivi previste possono trovare applicazione in tale ambito» citando ad esempio il diritto ad una buona amministrazione contenente nel suo interno il diritto ad essere ascoltati prima che sia adottato un provvedimento pregiudizievole (art. 41), il diritto ad un giudice imparziale (art. 47), il principio relativo alla presunzione di innocenza (art. 48), il principio di legalità e proporzionalità dei reati e delle pene (art. 49) ed il diritto a non essere giudicato e punito due volte per lo stesso reato (art. 49). Si ritornerà nel prosieguo *infra* cap. II, sul particolare regime di applicabilità di tali principi comunitari e sovranazionali alla materia delle sanzioni amministrative nell'ambito del diritto interno.

<sup>112</sup> Corte di Giustizia, 26 febbraio 2013, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, § 35 ove la Corte richiama espressamente i tre criteri elaborati dalla Corte EDU: «*three criteria are relevant for the purpose of assessing whether tax penalties are criminal in nature. The first criterion is the legal classification of the offence under national law, the second is the very nature of the offence, and the third is the nature and degree of severity of the penalty that the person concerned is liable to incur*».

<sup>113</sup> Cfr. *supra* nota 97.

mediante l'esclusione temporanea di un beneficiario che ha incluso dichiarazioni inesatte nella sua domanda di aiuti»<sup>114</sup>.

Anche in caso di sanzioni centralizzate, irrogate quindi direttamente dalle Istituzioni comunitarie, deve riconoscersi un allineamento della giurisprudenza della Corte UE a quella dei giudici di Strasburgo, soprattutto con particolare riferimento al settore delle sanzioni amministrative in materia *antitrust* e previste dal Regolamento (CE) n. 1/2003<sup>115</sup>. La Corte, pur prendendo atto dell'assenza in capo all'Unione di una competenza atta ad applicare direttamente sanzioni formalmente penali<sup>116</sup>, ha infatti affermato che le sanzioni inflitte dalla Commissione possono essere ricondotte alla più ampia nozione di «accusa penale» nei limiti definiti dalla Convenzione e ciò, pur se qualificate come amministrative, in virtù tanto dell'entità economica delle sanzioni, quanto del carattere punitivo e deterrente che le connota<sup>117</sup>.

La Corte è andata anche oltre stabilendo che il fatto che la potestà di perseguire e punire le contravvenzioni alle norme relative alla concorrenza sia

---

<sup>114</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, 5 giugno 2012, *Lukasz Marcin Bonda*, causa C-489/10, con specifico riferimento, §§ 40 e 46.

<sup>115</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato anche per contrastare lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante.

<sup>116</sup> *Ibidem*, il quale all'art. 23, par. 5 prevede tra l'altro che «le decisioni adottate a norma dei paragrafi 1 e 2 non hanno carattere penale». Non può peraltro tralasciarsi il fatto che le sanzioni amministrative centralizzate applicate dall'Unione Europea (solitamente dalla Commissione) non comportano limitazioni della libertà personale, né sono caratterizzate dallo stigma penale o dagli effetti penali (*i.e.* l'iscrizione nel casellario giudiziale) tipici delle sanzioni penali. Più in generale, sulla qualificazione della natura amministrativa delle sanzioni comunitarie si veda *ex multis* G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, cit., pp. 54-55; F. SGUBBI, *Diritto penale comunitario*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IV, Torino, 1990, pp. 96-97. Deve inoltre osservarsi sul punto che il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede all'art. 299 che l'esecuzione forzata relativa ad atti del Consiglio, della Commissione o della Banca Centrale europea che comportano un obbligo pecuniario (e che quindi costituiscono titolo esecutivo), è regolata «dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata».

<sup>117</sup> Nel decisione Corte di Giustizia, sez. V, 18 luglio 2013, *Schindler Holding Ltd and others v. European Commission*, causa C-501/1, la Corte nel richiamare la precedente decisione della Corte EDU, sez. II, *A. Menarini Diagnostics v. Italy*, ric. n. 43509/08 che si era espressa sulla natura sostanzialmente penale di una sanzione dell'AGCM, fa presente *sub* § 33 che «it is to be noted in this connection that, in its judgment in *A. Menarini Diagnostics v. Italy*, relating to a penalty imposed by the Italian competition authority for anti-competitive practices similar to those of which the appellants were accused, the European Court of Human Rights considered that, given that the fine imposed was high, the penalty, because of its severity, fell within the criminal sphere».

attribuita alla Commissione – intesa quale Autorità Amministrativa – e non ad un tribunale, per come inteso ai fini convenzionali, non è peraltro incompatibile con la CEDU, purché la decisione così assunta possa subire a posteriori il controllo di un organo giudiziario che sia dotato di *full jurisdiction* e che quindi sia competente a giudicare tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti per la relativa controversia<sup>118</sup>.

#### **4. Possibili classificazioni delle sanzioni amministrative.**

Al fine di poter conseguire compiutamente gli obiettivi posti alla base della presente ricerca dobbiamo assumere alcune opzioni classificatorie funzionali al prosieguo della riflessione.

Va superata, ad avviso di chi scrive, la ripartizione sottesa al significato etimologico del termine di cui si è detto *supra* e che, poggiando le basi sul contenuto della reazione giuridica assegnata dall'ordinamento, vede da un lato sanzioni “negative” come conseguenza di un comportamento non conforme alla norma e consistenti in un male, una pena, una privazione, un pregiudizio, e dall'altro lato sanzioni “positive” previste invece per premiare il comportamento conforme e che prevedono premi, incentivi, esenzioni o attenuazioni/esclusioni di una sanzione negativa<sup>119</sup>.

Si ritiene pertanto di adottare, in assenza di una classificazione unitaria in dottrina, una distinzione delle sanzioni amministrative che più compiutamente possa aiutarci nel delineare il campo di analisi della nostra

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, §§ 34-35: «[...] entrusting the prosecution and punishment of breaches of the competition rules to administrative authorities is not inconsistent with the ECHR in so far as the person concerned has an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees provided for in Article 6 of the ECHR. [...] in administrative proceedings, the obligation to comply with Article 6 of the ECHR does not preclude a ‘penalty’ from being imposed by an administrative authority in the first instance. For this to be possible, however, decisions taken by administrative authorities which do not themselves satisfy the requirements laid down in Article 6(1) of the ECHR must be subject to subsequent review by a judicial body that has full jurisdiction. The characteristics of such a body include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below. The judicial body must in particular have jurisdiction to examine all questions of fact and law relevant to the dispute before it».

<sup>119</sup> R. MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig. disc. priv.*, cit. Sull'esclusione delle sanzioni cd. *positive* ai fini della nostra indagine si è già detto in questo capitolo, *supra* al par. 1.2.



indagine e che parimenti respinga la classificazione delle sanzioni rispetto alla materia interessata<sup>120</sup>.

#### **4.1. Sanzioni amministrative di prima e di seconda generazione.**

Una prima utile classificazione del fenomeno sanzionatorio della Pubblica Amministrazione è quella tra sanzioni amministrative “di vecchia” o “di prima generazione” e sanzioni amministrative “di nuova” o “di seconda generazione”, graduate nel senso della progressione afflittiva.

Vengono ricondotte al primo gruppo tutte quelle sanzioni che sono in qualche modo conseguenze di illeciti di lieve gravità (*es.* illeciti in materia di violazioni al codice della strada) o che sono derivanti dai ciclici interventi di depenalizzazione. Simili sanzioni vedono l'assenza in capo all'autorità amministrativa tanto di strumenti di indagine quanto di poteri coercitivi simili a quelli riconosciuti dal diritto penale in capo al pubblico ministero. Inoltre, le sanzioni amministrative di prima generazione incidono in maniera non rilevante sul patrimonio del trasgressore e comunque mai sulla sua libertà personale<sup>121</sup>.

Fanno invece parte del secondo gruppo di sanzioni amministrative quelle derivanti dall'evoluzione che dottrina e giurisprudenza costituzionale hanno riconosciuto al fenomeno sanzionatorio sin dai principi ad esse applicabili. Tali sanzioni sarebbero caratterizzate da un elevato grado di afflittività e, pur non incidendo sulla libertà personale incidono invero in maniera piuttosto rilevante sul patrimonio del trasgressore.

Emblematici sotto questo punto di vista sono i poteri sanzionatori riconosciuti in capo ad Autorità Amministrative (AGCM, CONSOB, Banca

---

<sup>120</sup> Sulla mancata utilità nel classificare le sanzioni rispetto alla materia interessata osserva peraltro E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, cit., che «*in tal caso la fattispecie che risulta caratterizzata è non già la sanzione, bensì l'illecito e il disvalore che esso esprime*».

<sup>121</sup> A. BONOMI, *Sanzioni amministrative “di seconda generazione”, principio di proporzionalità, diritti fondamentali*, in *www.federalismi.it*, 9 febbraio 2022. Nell'operare la distinzione tra sanzioni amministrative di prima e di seconda generazione l'Autore evidenzia tra l'altro come le prime siano altresì caratterizzate dalla presenza di un procedimento di accertamento e relativa irrogazione della sanzione «*molto deformalizzato*» e senza la previsione tanto di garanzie per il privato proprie del diritto penale, quanto di regole specifiche per la raccolta e la valutazione delle prove da parte dell'Autorità Amministrativa procedente.

d'Italia...) preposte alla cura di rilevanti beni per la collettività quali la concorrenza tra imprese, i mercati finanziari e l'attività bancaria e creditizia, autorità che si vedono riconosciute dalla legge anche rilevanti poteri di tipo coercitivo già nella fase di accertamento dell'infrazione<sup>122</sup>.

Tali sanzioni, anche se non equiparate a quelle penali quanto a stigma e ad effetti derivanti, sono invero ugualmente portatrici di una propria natura stigmatizzante derivante dalla loro pubblicazione, differentemente da quanto avviene in ambito penale sul casellario giudiziale, sui siti web ufficiali dell'autorità amministrativa<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Sulla materia della concorrenza fra le imprese si vedano ad esempio i poteri istruttori coercitivi riconosciuti in capo all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) da parte della legge 10 ottobre 1990, n. 287 recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" nel prevedere all'art. 15, co. 1 che qualora a seguito dell'istruttoria sia stata accertata l'esistenza di una intesa restrittiva o di un abuso di posizione dominante (artt. 101 e 102 TFUE), l'Autorità "può imporre l'adozione di qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato all'infrazione commessa e necessario a far cessare effettivamente l'infrazione stessa". Sulla portata di tale potere nell'ambito dell'economia sia consentito il rinvio a M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998, p. 494. Nell'ambito dell'attività bancaria si veda quanto previsto invece dall'art. 144-bis, co. 1 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario o TUB) per cui in caso di infrazioni connotate da scarsa offensività o pericolosità la Banca d'Italia "può, in alternativa all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, applicare nei confronti della società o dell'ente una sanzione consistente nell'ordine di eliminare le infrazioni, anche indicando le misure da adottare e il termine per l'adempimento". Relativamente all'attività di vigilanza sui mercati finanziari svolta dalla Commissione nazionale per le società e la Borsa (CONSOB) si veda invece l'art. 194-quater, co. 1 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza o TUF) che similmente dispone "Quando le violazioni sono connotate da scarsa offensività o pericolosità, nei confronti delle società o degli enti interessati, può essere applicata, in alternativa alle sanzioni amministrative pecuniarie, una sanzione consistente nell'ordine di eliminare le infrazioni contestate, anche indicando le misure da adottare e il termine per l'adempimento, nel caso di inosservanza". Peraltro, come argomentato anche da P. FATTORI, *I poteri dell'Autorità garante in materia di intese ed abusi di posizione dominante, diffide e sanzioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 882 ss. e da G. TESAURO, M. TODINO, *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, p. 117, tali sanzioni delle Autorità Amministrative indipendenti dovrebbero essere qualificate come «accessorie» poiché adottate congiuntamente all'atto di inibizione. In generale sulla potestà sanzionatoria delle Autorità Amministrative Indipendenti, cfr. *ex multis* A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2004; P. LAZZARA, *Funzione antitrust e potestà sanzionatoria. Alla ricerca di un modello nel diritto dell'economia*, in *Dir. amm.*, 4, 2015. M. TRIMARCHI, *Funzione di regolazione e potere sanzionatorio delle Autorità Indipendenti*, in M. ALLENA, S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle Autorità Amministrative Indipendenti*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 26, n. 82, 3, 2013; S. FREGO LUPPI, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1999; M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001.

<sup>123</sup> A. BONOMI, *op. ult. cit.*, secondo cui, considerati anche i meccanismi di *naming and shaming* «in questo quadro di sanzioni di elevata o perfino di elevatissima afflittività a fronte di illeciti anch'essi ormai di assai significativa gravità diventa molto più difficile negare

Tale distinzione, che vede la centralità delle sanzioni amministrative “di seconda generazione”, è stato già in parte anticipato *supra* nell’evidenziare l’importante ruolo svolto in ambito CEDU e sarà più compiutamente oggetto di successiva analisi nella trattazione dei principi sovranazionali, euro-unitari e costituzionali applicabili.

#### **4.2. Sanzioni per l’inosservanza di doveri di ordine generale e sanzioni per l’inosservanza di doveri di ordine particolare.**

Un’ulteriore classificazione operata nell’ambito della tipologia delle sanzioni amministrative e che, almeno sino all’introduzione della l. n. 689/1981, non ha sempre trovato il consenso unanime da parte della dottrina è quella basata sul rapporto intercorrente tra Autorità Amministrativa e destinatario della sanzione.

Sarebbero quindi “sanzioni per l’inosservanza di doveri di ordine generale” tutte quelle sanzioni destinate a soggetti che genericamente si trovano in rapporto con la Pubblica Amministrazione: si pensi ad esempio alla sanzione adottata da una Camera di Commercio<sup>124</sup> nell’ipotesi di omissioni o ritardi nei depositi, domande o denunce al Registro Imprese.

Sono invece “sanzioni per l’inosservanza di doveri particolari” quelle misure sanzionatorie adottate dalla Pubblica Amministrazione nei confronti di soggetti che si trovano in rapporto particolare con l’amministrazione che può

---

*la loro finalità non già preventiva o riparatoria-ripristinatoria, bensì realmente punitiva e pertanto giustificare la mancata operatività delle garanzie penalistiche».* Analogamente, L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018, pp. 211-212. Si veda a titolo esemplificativo l’art. 166, co. 7 del d.lgs. 20 giugno 2003, n. 196 (codice della privacy, come aggiornato a seguito della normativa europea di cui al GDPR) che prevede in caso di adozione di provvedimenti sanzionatori la possibilità di applicare anche “la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell’ordinanza-ingiunzione, per intero o per estratto, sul sito internet del Garante”. In casi analoghi alla presenza penale del casellario giudiziale si richiamano invece le particolari sanzioni adottate dall’ANAC e iscritte nell’apposito Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture gestito dalla stessa autorità (cfr. art. 213, co. 10, del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

<sup>124</sup> Si ricorda in tale sede che le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura svolgono, a seguito di plurimi interventi legislativi di trasferimento di competenze, le funzioni sanzionatorie che erano in passato assegnate agli Uffici Provinciali del Ministero dell’Industria, Commercio e Artigianato (UU.PP.I.C.A.) ed agli Uffici Metrici Provinciali (U.M.P.).

scaturire «dall'appartenenza a comunità stabili come le scuole, ovvero a comunità occasionali, quali gli ospedali, oppure ancora a corpi organizzati come i collegi professionali e i corpi militari»<sup>125</sup>. Rientrano in tale categoria, in virtù del particolare rapporto tra amministrazione ed il trasgressore, le sanzioni disciplinari che oggi in virtù dell'art. 12 della l. n. 689/1981<sup>126</sup> sono escluse espressamente dall'ambito di applicazione dei principi generali ivi enunciati<sup>127</sup>.

Anche se le sanzioni disciplinari non sono oggetto del nostro studio per le considerazioni sin qui esposte, deve tuttavia farsi cenno alla ancora attuale problematicità relativa alla difficoltà derivante dal tracciare una linea di demarcazione netta tra sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine generale e sanzioni per l'inosservanza di doveri di ordine particolare essendo presenti ipotesi di violazioni di doveri particolari – si pensi ai rapporti tra pubblica amministrazione e privato in termini autorizzatori o concessori – che tuttavia

---

<sup>125</sup> E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, cit. 602. Ritiene le sanzioni disciplinari quali «categoria delle sanzioni apposte ai doveri verso le pubbliche amministrazioni» S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in *Giur. it.*, 1898, ora in *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1950, p. 83 ss. Sempre in tema di sanzioni disciplinari nell'ambito del rapporto di pubblico impiego P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 31.

<sup>126</sup> Come si è già avuto modo di accennare *supra* par. 2, le sanzioni disciplinari restano assoggettate alle specifiche disposizioni settoriali e non rientrano nel campo di applicazione della l. n. 689/1981. Ciò deriverebbe principalmente dal particolare *status* cui il soggetto è titolare rispetto alla situazione di preminenza della Pubblica Amministrazione che gestisce il rapporto in modo unilaterale. Invero, successivamente alla privatizzazione delle norme sul pubblico impiego, il rapporto di *supremazia speciale* tra cittadino e Pubblica Amministrazione, e la conseguente sottrazione dall'ambito di applicazione di cui alla l. n. 689/1981, la nozione di sanzione disciplinare viene oggi in rilievo solo per quella parte di pubblico impiego ancora sottoposta al vecchio regime pubblicistico (i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, i professori ed i ricercatori universitari...) nonché con riferimento ai poteri disciplinari azionabili dagli Ordini professionali nei confronti dei propri iscritti. Per un approfondimento sul rapporto di "supremazia speciale" e in generale sul potere disciplinare della Pubblica Amministrazione si veda S. MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, Milano 2002.

<sup>127</sup> Sulla definizione di sanzione disciplinare intesa come «sanzione amministrativa concettualmente autonoma» rispetto alle altre sanzioni amministrative cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del diritto*, cit., p. 357. Osserva peraltro A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., p. 74 che il principio di legalità opera anche in maniera più attenuata nel caso delle sanzioni disciplinari a seguito della diversa consistenza della norma incriminatrice rispetto alle altre sanzioni amministrative in quanto «le norme che prevedono sanzioni disciplinari concernono non tanto una condotta in positivo (che integra un illecito tipizzato) quanto una condotta in negativo (che non risponde ai doveri connessi con lo status)».

non sono riconducibili alla materia disciplinare e che andrebbero invero a costituire una categoria autonoma e distinta<sup>128</sup>.

#### **4.3. Sanzioni amministrative pecuniarie e non pecuniarie. Rinvio.**

Anche se quella pecuniaria rappresenta senza dubbio il “prototipo” di sanzione amministrativa delineato dal legislatore all’indomani dell’entrata in vigore della legge n. 689 del 1981<sup>129</sup>, ulteriori sanzioni amministrative “non pecuniarie”, che ugualmente sono connotate da un notevole contenuto di tipo afflittivo-punitivo, sono state inserite nel nostro ordinamento soprattutto attraverso specifiche legislazioni di settore.

Al Capitolo 3 è riservata una specifica trattazione relativa alle tipologie di sanzioni amministrative non pecuniarie alla quale si rinvia, e che comprende l’analisi del regime giuridico applicabile alle interdizioni, alle confische, alle decadenze, ed a tutti gli altri provvedimenti amministrativi sfavorevoli per il destinatario comunque caratterizzati dal medesimo intento afflittivo, soprattutto alla luce degli esaminati criteri *Engel*.

Già dal senso fatto proprio dalle parole risulta evidente che la riconducibilità all’una o all’altra categoria di sanzioni è strettamente connessa al contenuto della pena che concretamente verrà irrogata al destinatario e che sarà caratterizzata dalla presenza o meno dell’obbligo in capo al trasgressore di pagare una somma di denaro.

Come si avrà inoltre modo di argomentare nel prosieguo, la vera *quaestio iuris* è quella relativa alla possibilità di estendere o meno, ed in che termini, i principi e le garanzie che la legge del 1981 attribuisce alle (sole)

---

<sup>128</sup> Sulla possibilità di classificare le sanzioni derivanti dall’inosservanza di doveri di ordine particolare non disciplinari quale *tertium genus* cfr. M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 3. Le sanzioni disciplinari sono invero caratterizzate da altre esigenze di garanzia in virtù del loro poter essere caratterizzate tanto da una condotta in positivo (relativa ad un illecito positivizzato) che da una condotta in negativo (come tale non rispondente ai doveri collegati alla qualifica o allo *status*). Sullo specifico regime applicabile alle sanzioni disciplinari si richiama anche il lavoro di A. POLICE, C. CUPELLI, *Le sanzioni: poteri, procedimenti e garanzie nel diritto pubblico*, Padova, 2020.

<sup>129</sup> Cfr. art. 12, l. n. 689/1981 *ut supra* nota 126; R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative. Raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2009, p. 172.

sanzioni amministrative pecuniarie e che non sono state allo stesso modo previste da parte del legislatore, almeno in maniera espressa, rispetto alle sanzioni amministrative non pecuniarie<sup>130</sup>.

Allo stesso modo, non pochi sono i dubbi interpretativi rispetto anche ai principi ed alle norme costituzionali – fra tutti l’art. 25, co. 2 Cost.<sup>131</sup> – che la giurisprudenza costituzionale ha inteso applicare, mutuandoli dall’ambito penale, anche alla potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione.

#### **4.4. Sanzioni amministrative «statali» e «regionali».**

L’ultima classificazione che affrontiamo, e che è strettamente connessa all’analisi del rapporto tra potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione e funzioni amministrative alla stessa attribuite, è quella relativa alla fonte legislativa – statale o regionale – che legittima l’intervento pubblico in chiave sanzionatoria.

Già con l’entrata in vigore della l. n. 689/1981 non vi erano dubbi da parte della dottrina e della giurisprudenza nel riconoscere una potestà

---

<sup>130</sup> Invero, l’*iter* parlamentare che aveva condotto all’approvazione della l. n. 689/1981 aveva previsto l’esplicita applicabilità dei principi ivi sanciti anche alle altre sanzioni amministrative. La delimitazione all’ambito delle sole sanzioni pecuniarie fu successivamente conseguenza della necessità di escludere misure reintegrative e soddisfattive quali la demolizione – che alla luce anche delle considerazioni svolte *supra* possono essere considerate «sanzioni» solo accogliendo una nozione di sanzione in senso ampio – sia le cosiddette misure sanzionatorie qualificare come “obbiettive” o “reali”, quali la confisca, che non sono rivolte direttamente al trasgressore bensì alla cosa oggetto o fonte della trasgressione. Tale lettura emerge dai lavori parlamentari relativi al Testo Unico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare C. 363, C. 367, C. 441, C. 1560 presentato il 17 luglio 1979 ed approvato dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il 18 dicembre 1980. La scheda dei lavori preparatori del T.U., che rappresenta il punto di partenza di quella che sarà la successiva Legge n. 689/1981, è disponibile online all’indirizzo *legislatureprecedenti.camera.it*. Pertanto, la possibilità che i principi della l. n. 689/1981 possano essere applicati più in generale a tutte le misure di tipo afflittivo sarebbe intrinseca alla *voluntas legis* così come peraltro ritenuto anche da M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 37; Id., voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, cit., p. 6.

<sup>131</sup> “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. Come si avrà modo di argomentare nel prosieguo del nostro studio, l’estensibilità alla generalità delle sanzioni amministrative del principio di legalità riguarda anche i suoi corollari della riserva di legge, della tassatività, della determinatezza, dell’irretroattività della norma sanzionatoria e del divieto di analogia.

sanzionatoria fondata nella legislazione regionale nelle materie tassativamente indicate dall'allora art. 117 Cost.<sup>132</sup>.

Il ruolo attivo delle Regioni è oggi ancor più evidente a seguito della riforma costituzionale n. 3 del 2001 che ha riscritto l'art. 117 Cost. relativamente alle funzioni legislative, cosicché oggi possiamo affermare la presenza nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale di una potestà sanzionatoria riconosciuta allo Stato nelle materie di competenza esclusiva (e per quanto riguarda i principi, nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni) e di una potestà sanzionatoria riconosciuta alle Regioni al fine di garantire un efficace sistema di *enforcement* delle proprie norme, nell'ambito delle competenze regionali.

In definitiva, il potere impositivo delle Regioni in termini di sanzioni amministrative sarà più o meno ampio a seconda che lo stesso acceda ad una materia di potestà esclusiva o ad una materia di potestà concorrente.

Peraltro, in tale contesto, la potestà sanzionatoria riconosciuta in capo all'amministrazione non accede solo alle competenze legislative. Come è stato infatti affermato dalla Corte Costituzionale, la competenza sanzionatrice non attiene a una materia a sé, ma accede alle materie sostanziali rispetto alle quali svolge una funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore e riguarda la configurazione delle competenze tanto legislative che amministrative<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Sul ruolo delle Regioni e della legge regionale in ambito sanzionatorio cfr. A. TRAVI, *Le nuove sanzioni regionali al confronto con la legge 689/1981*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1079 ss.; G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, in *Le sanzioni amministrative. Atti del XXVI Convegno di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 18-20 settembre 1980, p. 59 ss; L. ANTONINI, *Le sanzioni amministrative regionali: profili ricostruttivi e aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 1997, 1, p. 31 ss. Sugli orientamenti che inizialmente escludevano il riconoscimento di una competenza sanzionatoria in capo alle Regioni attraverso il ricorso alla riserva di legge statale in materia punitiva di cui all'art. 25, co. 2, Cost., si rinvia alla trattazione relativa al principio di legalità ed ai suoi corollari *infra* Cap. 2, par. 3.

<sup>133</sup> Corte Cost., sent. 12 febbraio 1996, n. 28, considerato in diritto n. 5 nel richiamare anche le precedenti pronunce della Corte n. 115 del 1995; n. 60 del 1993; nn. 401 e 123 del 1992; n. 365 del 1991; nn. 1034 e 740 del 1988. Successivamente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, si veda la pronuncia Corte Cost., sent. 16 febbraio 2006, n. 63 nell'affermare che «*la prescrizione di sanzioni amministrative non appartiene in via pregiudiziale allo Stato o alle Regioni, ma accede alla specifica competenza legislativa ritenuta, secondo Costituzione, più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi*» (considerato in diritto n. 2.1).

Ne deriva che, isolato il caso in cui le Regioni saranno competenti a prevedere sanzioni nelle materie di competenza residuale ed in quelle di competenza concorrente (art. 117, co. 3 e 4 Cost.) – nei limiti della normazione di principio da parte del legislatore nazionale – e lo Stato parimenti per le materie di competenza esclusiva (art. 117, co. 2, Cost.), la funzione sanzionatoria accede anche «*ad una funzione di amministrazione esercitata dalla regione, mantenendosi così la corrispondenza, sul piano delle competenze, tra azione e sanzione*»<sup>134</sup>.

### **5. Potere sanzionatorio e funzioni amministrative.**

Esaminata l'autonomia che la sanzione amministrativa si vede ormai riconosciuta da parte della dottrina e della giurisprudenza, sia esternamente rispetto alla sanzione penale ed alla sanzione civile, sia internamente rispetto alle altre misure amministrative produttive di effetti sfavorevoli per il destinatario, ci sembra opportuno trarre una prima conclusione di ordine generale rispetto al rapporto che il procedimento sanzionatorio ha con lo svolgimento delle funzioni amministrative di cui la Pubblica Amministrazione è titolare per la cura degli interessi pubblici ad essa attribuiti.

Occorre preliminarmente porre enfasi sul fatto che la presenza dell'elemento afflittivo-punitivo che, come già ampiamente illustrato, ci consente di escludere una concezione in senso lato di sanzione amministrativa, non osta a che anche attraverso la sanzione la pubblica amministrazione persegua un interesse pubblico, non essendo incompatibili tra di loro gli elementi della afflittività e della strumentalità per il perseguimento del pubblico interesse<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 823 evidenzia anche che tale relazione tra afflittività e strumentalità sarebbe altresì idonea a distinguere il potere sanzionatorio della Pubblica Amministrazione da quello giudiziale previsto in campo penale. Anche M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, cit., p. 1304 ha rilevato l'esistenza di «*un'ampia fascia di infrazioni (o inosservanze) a provvedimenti amministrativi nella quale ciò che interessa l'autorità non è l'infrazione in sé, ma invece la lesione o il pericolo di una lesione di un interesse pubblico*». Esclude la sussistenza di un «*contrasto ontologico tra punire e*



L'esercizio della potestà sanzionatoria da parte della Pubblica Amministrazione è perciò essa stessa una funzione amministrativa o, mutuando il pensiero del Benvenuti, è «mezzo dell'azione amministrativa»<sup>136</sup> e il relativo procedimento, che è dunque sottoposto ai principi propri del diritto amministrativo<sup>137</sup>, vedrà come risultante un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti.

Le sanzioni, divengono in definitiva un mezzo posto a completamento di un sistema di strumenti attribuiti ad una Autorità per la cura di un pubblico interesse e, pur nell'essere caratterizzate da contenuto afflittivo, contribuiscono ad essere strumento dell'azione dell'Amministrazione per la cura di specifici interessi<sup>138</sup>.

---

*amministrare*» S. CIMINI, *op. cit.*, p. 67. Per F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, *op. cit.*, p. 124, le sanzioni non sarebbero che «un modo (anche) di tutelare (in via di prevenzione) dati interessi pubblici». Sul punto si veda anche Corte EDU, sez. II, *A. Menarini Diagnostics v. Italy*, ric. n. 43509/08 che nel rilevare *sub* § 58 che conferire alle autorità amministrative il compito di perseguire e punire le contravvenzioni non è incompatibile con le finalità perseguite dalla Convenzione.

<sup>136</sup> F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, *cit.*; *Id.*, voce *Autotutela (dir. Amm.)*, *cit.* Il rapporto tra sanzione e funzione amministrativa era stato in precedenza indagato anche da G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953.

<sup>137</sup> Osserva invece S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, *cit.*, p. 35 che nell'ordinamento tedesco, diversamente da quello italiano, ai procedimenti sanzionatori amministrativi si applicano le regole proprie del processo penale. In Germania esiste infatti accanto al diritto penale "puro" un altro strumento sanzionatorio di tipo punitivo e denominato «*diritto delle Ordnungswidrigkeiten*» (violazioni o illeciti amministrativi), caratterizzato dalla possibilità riconosciuta in capo ad alcune autorità amministrative di poter irrogare pene dal contenuto altamente afflittivo. Per una specifica analisi sul punto si veda U. SIEBER, *Linee generali del diritto amministrativo punitivo in Germania*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019, pp. 35-73.

<sup>138</sup> In argomento si veda S. LICCIARDIELLO, *Sulle sanzioni a tutela della concorrenza e del mercato. Italia e Francia a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, p. 108. Nella differente classificazione del provvedimento sanzionatorio come provvedimento «*inautentico*» (unitamente ai provvedimenti relativi alla gestione di beni pubblici) si veda da F.G. SCOCA, *Il provvedimento*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, VII ed., Torino, 2021, p. 280 nell'osservare che si tratterebbe di atti che «*non sono provvedimenti sul piano logico ma sono trattati, sul piano del diritto positivo, come se lo fossero*» e che «*manca la finalizzazione (diretta ed immediata) alla cura dell'interesse pubblico: il loro profilo funzionale diverge da quello proprio dei provvedimenti; siano essi discrezionali o (più spesso) vincolati, si limitano a trarre le conseguenze di fatti illeciti, senza riferimento ad alcun interesse da curare, che non sia quello (generale) del rispetto delle regole*». In generale sulla non funzionalità delle sanzioni amministrative rispetto alla cura concreta di un interesse pubblico cfr. P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, II ed., Milano, 2003, p. 590.

Il fenomeno sanzionatorio non può pertanto essere indagato come un fenomeno unitario in quanto sarà la stessa sanzione amministrativa a propendere, nella sua ampiezza, solo (o prevalentemente) verso la punizione dell'autore della trasgressione o anche (o unicamente) verso la cura dell'interesse pubblico<sup>139</sup>.

A seguito di questa riflessione emerge anche chiaramente un ulteriore ed utile elemento che distingue la potestà sanzionatoria amministrativa da quella penale ove è indubbiamente estranea a quest'ultima una finalità di cura dell'interesse pubblico proprio invece dell'amministrazione essendo, il rapporto tra autorità giurisdizionale e sanzione penale, diverso da quello tra autorità amministrativa e sanzione amministrativa<sup>140</sup>.

Ad una simile conclusione è peraltro conforme l'attuale previsione legislativa in tema di sanzione amministrative pecuniarie che – pur in presenza di deroghe – prevede come regola generale la devoluzione dei proventi derivanti

---

<sup>139</sup> Cfr. G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, cit., p. 92 osservando, ripartendo anche dalla tripartizione operata da Giannini (*supra* nota 38) che «*il ruolo dell'interesse pubblico, e quindi la protezione di un interesse settoriale della P.A., può essere più o meno rilevante, potendosi anche rinvenire ipotesi in cui la sanzione appare unicamente funzionalizzata alla garanzia dell'effettività dell'ordinamento od alla protezione di un bene giuridico rilevante per l'ordinamento generale*». Da notare che una simile riflessione si presta indubbiamente all'adozione di una concezione della sanzione giuridica in senso lato.

Per un chiaro riferimento in merito alla funzione amministrativa esercitata per mezzo di sanzioni amministrative si richiama *ex multis* un recente orientamento del Consiglio di Stato in merito alle sanzioni di cui al capo II del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico Edilizia o TUE) che ha evidenziato come «*il presupposto per l'adozione di un'ordinanza di ripristino non è l'accertamento di responsabilità nella commissione dell'illecito, bensì l'esistenza di una situazione dei luoghi contrastante con quella prevista nella strumentazione urbanistico-edilizia*» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. 11 dicembre 2018, n. 6983). Sul tema delle sanzioni in ambito edilizio e sulla necessità di dover procedere ad una razionale organizzazione delle funzioni amministrative e giurisdizionali cfr. S. LUCATTINI, *op. cit.*, p. 255 ss. Recentemente, anche per una generale riorganizzazione delle funzioni amministrative, M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative. Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 2022, p. 405 ss.

<sup>140</sup> Così ha osservato A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., p. 240, rispetto alla funzione di amministrativa attiva che fa capo alla funzione sanzionatoria svolgendo una finalità di garanzia per gli interessi imputati all'amministrazione e pertanto «*il rapporto fra autorità amministrativa e funzione sanzionatoria non può trovare riscontro nell'ambito penale, perché attraverso la funzione sanzionatoria l'amministrazione tutela un interesse proprio. La sanzione amministrativa non è più solo sanzione per l'infrazione di un precetto, ma è anche sanzione per la lesione di un interesse cui è titolare l'amministrazione; nella medesima logica l'illecito amministrativo costituisce spesso anche lesione di una funzione amministrativa*».

dall'irrogazione della sanzione all'Amministrazione procedente, con ciò costituendo una forma di amministrazione attiva dell'interesse pubblico devoluto alla cura della Pubblica Amministrazione e tutelato dalla norma che è stata violata<sup>141</sup>.

Ciò non basta tuttavia per poter distinguere agevolmente ciò che è sanzione amministrativa in senso stretto, e come tale sottesa a tutte le garanzie di origine penalistica, da ciò che resta un provvedimento sfavorevole per il destinatario.

La distinzione è ancora più difficile quando non si tratta di provvedimenti amministrativi con "effetti pecuniari" e per il quale il modello generale offerto dalla legge n. 689 del 1981 offre un chiaro inquadramento, ma quando provvedimenti che condividono lo stesso *nomen iuris* perseguono anche ulteriori e differenti finalità<sup>142</sup> rispetto a quella punitiva (o non la perseguono assolutamente): si pensi alle varie ipotesi di decadenze, confische e interdizioni che più compitamente si avrà modo di analizzare nel Capitolo 3.

A tale esigenza risponde il prosieguo del presente lavoro che intende inquadrare la potestà sanzionatoria nell'ambito della più generale funzione di amministrazione attiva e che, attraverso una "messa in crisi" del sistema, intende provare a restituire uno statuto giuridico unitario della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>141</sup> Cfr. *ex multis* art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 in materia di destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie relative a violazioni del codice della strada; art. 29-*quaterdecies* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 sulla destinazione dei proventi delle sanzioni previste dal codice dell'ambiente; art. 167, co. 6 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sull'utilizzo dei proventi derivanti a seguito dell'ordine di rimessione in pristino prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Eccezione a tale disciplina generale è rappresentata, ad esempio, dall'art. 145, co. 9 del testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e ss.mm.ii.) nel prevedere invece che "i proventi derivanti dalle sanzioni previste dal presente titolo affluiscono al bilancio dello Stato". È inoltre ormai pacifico in giurisprudenza che l'ente beneficiario dei proventi è legittimato ad intervenire nell'eventuale giudizio di opposizione avverso l'ordinanza di ingiunzione facendo così valere il proprio diritto di credito nei confronti dell'opponente.

<sup>142</sup> S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 67.

## CAPITOLO SECONDO

### *Principi e regime giuridico applicabile alle sanzioni amministrative*

SOMMARIO: 1. Principi e fonti multilivello. – 2. CEDU e Corte Costituzionale italiana – 3. Il principio di legalità, la riserva di legge ed i suoi corollari. – 3.1. Il principio di tassatività e determinatezza. – 3.2. Il divieto di analogia. – 3.3. Il principio di irretroattività. – 3.3.1. La retroattività della *lex mitior*. – 4. Il principio di personalità e di colpevolezza. – 4.1. Il principio di offensività. – 5. Il principio di proporzionalità. – 6. Il procedimento sanzionatorio. – 6.1. Discrezionalità ed obbligo di esercizio del potere sanzionatorio. – 6.2. Il principio del giusto procedimento. – 6.3. Obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio. – 7. Il principio del «*ne bis in idem*». – 8. Il quadro di principi generali per le sanzioni amministrative.

#### **1. Principi e fonti multilivello.**

La presente parte della trattazione sarà dedicata ad analizzare il quadro giuridico relativo ai principi sostanziali e procedurali applicabili alle sanzioni amministrative che, alla luce di quanto si è avuto modo di analizzare sino ad ora, trovano la loro fonte non solo nella legge n. 689 del 1981, alla quale è dedicata la prima sezione del Capo I (artt. 1 - 12), ma anche, per quanto limitatamente applicabile al genere delle «sanzioni amministrative punitive» anche all'interno della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>143</sup>.

Risulterà prioritario quindi – acquisita la nozione di «accusa penale» elaborata dalla CEDU relativa alle sanzioni che indipendentemente dal *nomen iuris* sono caratterizzate da un certo grado di severità e che sono state dunque equiparate dalla giurisprudenza convenzionale alle sanzioni penali – interrogarsi su quali sono i principi costituzionali previsti dalla Costituzione in ambito penalistico che possono essere applicati, automaticamente o con qualche

---

<sup>143</sup> Sul punto si rinvia a quanto illustrato *sub* Cap. 1, par. 3.

critica considerazione, anche alle sanzioni amministrative che non sono solo (o principalmente) pecuniarie<sup>144</sup>.

In ultima analisi, al fine di perseguire gli obiettivi di cui alla nostra ricerca che specificamente saranno trattati in conclusione al presente lavoro, focalizzeremo l'attenzione sulle difficoltà interpretative relative all'applicazione di quei principi, tradizionalmente previsti solo per le sanzioni pecuniarie, anche al più ampio *genus* delle sanzioni amministrative.

## **2. CEDU e Corte Costituzionale italiana.**

Il rilievo che la potestà sanzionatoria ha avuto nell'ambito della nostra Carta Costituzionale ha da sempre raccolto l'interesse della giurisprudenza e della dottrina che, anche alla luce dell'elaborazione degli *Engel criteria* da parte della Corte di Strasburgo, risulta porre questioni sempre attuali.

Ribadendo che la nostra analisi esclude dalla trattazione le sanzioni disciplinari, che peraltro trovano esplicitamente il loro riferimento nell'art. 28 della Carta<sup>145</sup>, cercheremo di ripercorrere quelle che sono state le tappe che hanno condotto, sino agli anni recenti, ad assicurare una copertura costituzionale alle garanzie relative alle sanzioni amministrative, nel perimetro delineato dalla giurisprudenza convenzionale, in virtù della presenza del carattere dell'afflittività, in misura più o meno identica a quanto previsto per la sanzione penale.

Sino al 2010 erano principalmente due gli orientamenti in materia, rappresentati da un lato da chi riconduceva il potere sanzionatorio della Pubblica Amministrazione nell'ambito delle garanzie riconosciute dall'art. 25,

---

<sup>144</sup> A tale conclusione, sulla possibilità di applicazione dei principi generali anche al campo delle misure interdittive e patrimoniali accessorie alle sanzioni pecuniarie e, di conseguenza, anche alle sanzioni interdittive previste a titolo principale, erano giunti anche C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 303, attraverso apposita lettura coordinata dell'art. 11 della l. n. 689/1981 sui criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, con gli artt. 20 e 21 della medesima legge dedicati alle sanzioni amministrative accessorie.

<sup>145</sup> "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

comma 2 Cost. e, dall'altro lato, da chi ancorava tali garanzie all'art. 23 Cost. e, più generalmente, all'art. 97 Cost.

Secondo il primo orientamento, che traeva principalmente le sue argomentazioni dagli orientamenti CEDU, la sanzione amministrativa, inquadrata come *species* del più ampio *genus* delle sanzioni punitive, è espressione di un'unica potestà sanzionatoria pubblica e, come tale, deve vedersi riconosciute le stesse garanzie previste per la materia penale<sup>146</sup>.

Tale orientamento è stato a lungo dibattuto in dottrina principalmente per ragioni di ordine sistematico. Da un lato infatti, l'estensione dell'art. 25, co. 2 Cost. alle sanzioni amministrative avrebbe precluso alle Regioni la possibilità di legiferare in materia, in ragione dell'interpretazione della riserva di legge in favore esclusivamente della legge dello Stato<sup>147</sup>: accettata la nozione di potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione di tipo punitivo, si sarebbe definitivamente sottratto alle Regioni questo strumento di repressione<sup>148</sup>. Dall'altro lato, una lettura ampia dell'art. 25 unitamente all'art. 26 Cost. sull'estradizione del cittadino ed all'art. 27 Cost. in tema di responsabilità personale, difficilmente sarebbe in grado di comprendere al suo interno anche le sanzioni amministrative<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> A sostegno della tesi dell'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 25, comma 2 Cost. anche alle sanzioni amministrative «punitive» possono ricondursi gli studi di M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 72 ss; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974, p. 138; E. CASSETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, cit., p. 56. A favore di tale ragionamento vi era anche la considerazione per cui la formulazione dell'art. 25 Cost. (“nessuno può essere punito...”) nel fare riferimento alla “pena” in generale non esclude *tout court* la sua applicabilità anche alle sanzioni amministrative. In senso conforme anche P. CERBO, *Successione di leggi nel tempo e applicazione della disciplina più favorevole per gli autori di violazioni amministrative*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 1340 ove, sul presupposto della mancata distinzione in Costituzione tra responsabilità penale e responsabilità amministrativa, afferma che «non esiste quindi un sicuro appiglio letterale per escludere la riferibilità dell'art. 25, 2° comma, Cost. anche alle violazioni amministrative».

<sup>147</sup> Anche la Corte Costituzionale si era espressa in proposito con le sentenze 15 maggio 1963, n. 68 e 7 luglio 1986, n. 179.

<sup>148</sup> Tale riflessione è ampiamente argomentata da P. CERBO, *Riflessioni sull'incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni “nascoste”*, relazione all'incontro di studio A.I.P.D.A.-A.I.C., Università degli Studi di Roma Tre, 6 febbraio 2014, disponibile su [www.diritto-amministrativo.org](http://www.diritto-amministrativo.org).

<sup>149</sup> Tra gli Studiosi che hanno argomentato sull'esclusione dell'applicabilità dell'art. 25, comma 2 Cost. alle sanzioni amministrative e nel negarne la conseguente potestà legislativa regionale si veda C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 135; F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973, p. 8 ss.; E.

Secondo tale ultimo orientamento la copertura costituzionale della potestà sanzionatoria dell'amministrazione sarebbe invece da ricondurre all'art. 23 Cost. per cui il divieto di prevedere una «prestazione personale o patrimoniale» senza una disposizione di legge salvaguarderebbe non solo la potestà sanzionatoria delle Regioni ma anche quella degli enti locali in ragione del carattere relativo della riserva di legge prevista. A ciò si aggiungerebbe inoltre l'art. 97 Cost. che estenderebbe anche all'attività sanzionatoria della Pubblica Amministrazione i principi di buon andamento e imparzialità investendo direttamente il principio di legalità procedimentale<sup>150</sup>.

Anche la giurisprudenza costituzionale antecedente e successiva all'entrata in vigore della l. n. 689/1981 – salvo un unico e timido tentativo<sup>151</sup> –

---

CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative*, in AA.VV., *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979, p. 135; T. KLITSCHKE DE LA GRANGE, *Cenni su sanzioni amministrative e competenza legislativa regionale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982, p. 368 ss.; D. PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, 2005, p. 730. Si evidenzia peraltro quanto osservato da M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 87 ss. nel ritenere che l'applicabilità dell'art. 25, comma 2 Cost. alle sanzioni amministrative non escludeva a priori la possibilità per le Regioni di legiferare in materia in quanto la riserva di legge ivi prevista si dovrebbe interpretare a favore della legge statale solo con riferimento alle sanzioni penali.

<sup>150</sup> Secondo C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 150-151, il fatto di ricondurre la potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione agli artt. 23 e 97 Cost., disancorando il ragionamento dai vari limiti che in campo penale operano rispetto agli artt. 25 e 27 Cost., avrebbe inoltre permesso non solo di prevedere forme di responsabilità oggettiva in capo a persone fisiche ma anche di più generali forme di responsabilità delle persone giuridiche (andando oltre l'antico brocardo latino *societas delinquere non potest*) necessarie a garantire «l'effettività del sistema sanzionatorio». Per gli Studiosi il principio di legalità in materia penale sarebbe inoltre espressione di una lettura sistematica degli artt. 25 e 13 Cost. per cui la riserva di legge sarebbe prevista con la funzione principale di limitare quel particolare effetto della sanzione penale relativo alle limitazioni della libertà personale. Sull'applicabilità dell'art. 23 alle sanzioni amministrative si faccia inoltre riferimento a V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 167; A. FEDELE, *Art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione – Rapporti civili*, Bologna, 1978, p. 99 ss.; L. ANTONINI, *Art. 23*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, p. 484 ss, ai quali si rinvia per i necessari ed ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>151</sup> Ci si riferisce al tentativo isolato di Corte Cost., sent. 3 luglio 1967, n. 78, considerato in diritto n. 4, nel quale la Corte affermava che il principio della legalità della pena è «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire». Il caso posto all'attenzione della Corte riguardava le disposizioni del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari (R.D. 21 febbraio 1985, n. 70) che prevedevano che in caso di condanna penale o di applicazione di determinate sanzioni disciplinari, la comminazione della perdita del trattamento di pensione o dell'assegno o

ha ritenuto a lungo di non poter estendere le garanzie previste dall'art. 25, co. 2 Cost. oltre il perimetro delle sanzioni penali<sup>152</sup>.

Un chiaro punto di svolta da parte della Corte Costituzionale è certamente rinvenibile nella storica sentenza n. 196/2010<sup>153</sup> nella quale, richiamando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'interpretazione degli artt. 6 e 7 CEDU<sup>154</sup> si afferma che da tale attività interpretativa del giudice convenzionale «*si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto*»<sup>155</sup> e nella quale, nel caso di specie relativamente all'estensione del principio di irretroattività, viene esteso l'ambito di applicazione dell'art. 25, co. 2 Cost., a qualsiasi tipo di intervento sanzionatorio evidenziando che «*data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito») può essere interpretato*

---

dell'indennità previsti o l'esclusione della computabilità, ai fini del medesimo trattamento, del tempo trascorso in attesa del giudizio seguito dalla relativa condanna.

<sup>152</sup> Nella giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha evidenziato anche l'assenza nel dibattito dell'Assemblea Costituente di qualsiasi riferimento nell'art. 25 Cost. al potere sanzionatorio amministrativo si richiamano in questa sede *ex plurimis* Corte Cost., sent. 14 marzo 1984, n. 68; Id, sent. 25 novembre 1987, n. 502; Id., ord. 11 novembre 1987, nn. 420, 421; Id., ord. 9 febbraio 2001, n. 33. In modo granitico Corte Cost., ord. 10 giugno 1992, n. 250 nello statuire che «*il parametro invocato (art. 25, secondo comma della Costituzione) non è riferibile alle sanzioni amministrative, depenalizzate o meno, applicandosi ad esse l'art. 23 della Costituzione*».

<sup>153</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 4 giugno 2010, n. 196.

<sup>154</sup> Per le analisi compiute in merito ai criteri elaborati dalla giurisprudenza convenzionale della Corte EDU ed alla nozione convenzionale di "accusa penale", si rinvia a quanto già ampiamente illustrato *supra* Cap. 1, par. 3.1. Ai fini delle considerazioni che seguono ci interessa in modo particolare l'art. 7 CEDU (*Nulla poena sine lege*), che a seguito della pronuncia *Engel* trova applicazione anche alle misure sanzionatorie amministrative di tipo afflittivo, il quale dispone che: "1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili".

Per un approfondimento sull'importanza della giurisprudenza convenzionale nell'ambito del più ampio panorama del diritto amministrativo si vedano G. GRECO, *La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 25 ss.; S. MIRATE, *L'applicabilità dell'art. 6, §1, CEDU al processo amministrativo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 119 ss.

<sup>155</sup> Corte Cost., sent. 4 giugno 2010, n. 196, considerato in diritto n. 3.1.5.



*nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato»<sup>156</sup>.*

Sulla medesima scia il successivo intervento della Corte attraverso la sentenza n. 104/2014<sup>157</sup>, con la quale, sempre in tema di applicabilità del divieto di retroattività di una norma punitiva, veniva dichiarata incostituzionale una legge regionale della Valle d'Aosta<sup>158</sup> contenente norme per l'esercizio dell'attività commerciale, nella parte in cui prevedeva l'applicabilità di sanzioni pecuniarie amministrative anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge.

A seguito di tali interventi della Corte Costituzionale la violazione da parte di una legge dei principi come interpretati alla luce della giurisprudenza convenzionale sarebbe pertanto da dichiararsi incostituzionale per violazione dell'art. 7 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.<sup>159</sup>

Inoltre, lo stesso articolo 117 Cost., come riformato a seguito della riforma costituzionale n. 3/2001, vedrebbe il venir meno di qualsiasi dubbio in merito alla configurabilità in capo alle regioni di un potere sanzionatorio amministrativo, venendo ora chiaramente individuata la potestà normativa statale in materiale penale.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Per un commento su questa pronuncia della Corte Costituzionale e delle successive decisioni si veda P. CHIRULLI, *L'irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, relazione all'incontro di studio A.I.P.D.A.-A.I.C., Università degli Studi di Roma Tre, 6 febbraio 2014, disponibile su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

<sup>157</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 18 aprile 2014, n. 104.

<sup>158</sup> Cfr. L.R. 25 febbraio 2013, n. 5, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (BURVA) n. 11 del 12 marzo 2013 che prevedeva all'art. 18 l'applicabilità delle disposizioni contenenti le sanzioni amministrative pecuniarie "anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge".

<sup>159</sup> "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Valgono sul punto le considerazioni svolte *supra* nota 83.

<sup>160</sup> Cfr. art. 117, comma 1, lett. l) per cui lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

Il richiamo effettuato dalla Corte Costituzionale all'art. 25 della Carta non chiude e non risolve la questione in merito alla copertura costituzionale della potestà sanzionatoria riconosciuta in capo alla Pubblica Amministrazione ma, contrariamente, ne apre altre e nuove che comportano, alla luce di quanto ampiamente studiato per i delitti e le contravvenzioni da parte della scienza penalistica, l'applicabilità anche alle sanzioni amministrative (chiaramente di tipo punitivo) non solo del principio di legalità, ma anche dei suoi corollari: dal principio di riserva di legge a quello di irretroattività, da quello di determinatezza e tassatività della norma a quello del divieto di analogia<sup>161</sup>.

A tali riflessioni è riservato il presente capitolo della nostra indagine che intende focalizzarsi sui principi applicabili al sistema sanzionatorio amministrativo, tanto sul piano sostanziale, quanto su quello processuale.

### **3. Il principio di legalità, la riserva di legge ed i suoi corollari.**

Al principio di legalità è dedicato l'art. 1 della l. n. 689/981 il quale dispone che *«nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati»*.

La questione, che si pone in termini più generali sin dai tempi antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 689/1981 è se tale principio, previsto da una legge ordinaria, possa in realtà essere espressione del medesimo principio di legalità previsto dall'art. 25, co. 2, Cost. e se tale disposizione costituzionale possa applicarsi anche alle sanzioni amministrative, difettando, come nel caso di altri ordinamenti, un esplicito riferimento alla materia da parte del testo Costituzionale<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Sul punto *ex plurimis* cfr. Cass. Civ., sez. I, 30 giugno 2016, n. 13433 nell'osservare che l'equiparazione degli standard di garanzia applicabili alla sanzione penale a quelli della sanzione amministrativa *«porterebbe ineluttabilmente ad antinomie incompatibili con principi financo di rango costituzionale, oltre che di consolidata tradizione concettuale. Tali, ad esempio, la riserva assoluta di legge per le norme penali (art. 25 Cost), che comporterebbe l'illegittimità di qualsivoglia sanzione di matrice regolamentare»*.

<sup>162</sup> La Costituzione spagnola, sul quale non emergono dubbi in merito alla previsione delle garanzie di cui al principio di legalità tanto alle sanzioni penali, quanto a quelle

Il testo costituzionale, dispone come noto che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» ed il principio di legalità ivi statuito ha da sempre trovato applicazione in campo penale<sup>163</sup>.

Abbiamo già avuto modo di analizzare<sup>164</sup> gli orientamenti della dottrina e l'evoluzione seguita dalla giurisprudenza costituzionale che, con la sentenza n. 196/2010, ha aperto la strada all'applicabilità dell'art. 25, co. 2 Cost., in generale a tutte quelle misure caratterizzate da carattere afflittivo<sup>165</sup>.

---

amministrative, è univoco nella formulazione dell'art. 25 rubricato “*Principio de legalidad penal*”, il quale dispone che «*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*». [...]. Per una ricostruzione del fenomeno sanzionatorio amministrativo spagnolo e sulle influenze derivanti dal processo di integrazione comunitaria, F.P. MATEO, *Las sanciones en serio. Hacia un Derecho administrativo sancionador común europeo en el mercado de valores*, Navarra, 2017 cui si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici. Tra i più insigni studiosi della sanzione amministrativa in Spagna si segnala inoltre E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, in *Revista española de derecho administrativo*, 1976, 10, pp. 399-430. Con riferimento inoltre ai principi previsti dalla Costituzione Spagnola in ambito penale, sia il Tribunale Supremo che il Tribunale Costituzionale hanno affermato, sin dall'entrata in vigore della costituzione spagnola del 1978 che «*los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado*», cfr. M. SÁNCHEZ MÓRON, *Derecho administrativo. Parte general*, XVIII ed., Madrid, 2022, p. 705.

Diversamente in Germania, dove il *Ordnungswidrigkeitengesetz* (o *OwiG*, la legge sugli illeciti amministrativi del 1968 sul quale modello è stata ispirata la legge italiana n. 689/1981) richiama espressamente al § 3 l'art. 103, co. 2 della legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*) per cui “Un atto può essere punito come illecito amministrativo solo se la possibilità di punizione è legale determinato prima della commissione del fatto”, estendendo di fatto il principio di legalità ad ogni misura di natura afflittiva. Sul punto cfr. W. MITSCH, *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Monaco, 2018, p. 17 ss.

<sup>163</sup> Si fa inoltre presente che anche con riferimento alle sanzioni tipicamente penali il codice penale prevede espressamente il principio di legalità all'art. 1 secondo cui “Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano in esse stabilite”.

<sup>164</sup> Cfr. in questo Cap. *supra* par. 2. Si richiama in questo punto anche quanto ha avuto modo di evidenziare da G. PAGLIARI, *Il principio di legalità*, in AA.VV, *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEL, Torino, 2012, p. 21 ss., per cui l'introduzione del principio di legalità ad opera della l. n. 689/1981 avrebbe chiuso ogni discussione in merito alla riconducibilità dello stesso all'art. 25, co. 2 Cost. o all'art. 23 Cost. In generale sull'estensione alla materia amministrativa dei principi fondamentali propri del diritto penale G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 328.

<sup>165</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 4 giugno 2010, n. 196, considerato in diritto n. 3.1.5. e Corte Cost., sent. 18 aprile 2014, n. 104, considerato in diritto n. 7.2 dove la Corte ribadisce, nell'ultima sentenza citata, che «*dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava il principio secondo il quale tutte le*

Resta chiaramente aperto il tema della riserva posta nell'ambito di una legge ordinaria che, può liberamente essere derogata secondo i generali criteri di risoluzione delle antinomie per cui *lex specialis derogat generali* e *lex posterior derogat priori*<sup>166</sup>.

Tale situazione, pur non rilevante nell'ambito del già esaminato panorama sovranazionale, tanto in ambito CEDU, quanto in ambito europeo<sup>167</sup>, risulta in verità dirimente nell'ordinamento nazionale e chiama in causa ancora una volta il rapporto tra sanzione amministrativa e sanzione penale.

Non può infatti non prendersi in dovuta considerazione la circostanza che vede nell'ordinamento la presenza di norme legislative che demandano a norme di rango secondario la determinazione del precetto che viene configurato quale illecito amministrativo.

Si pensi ad esempio al Testo Unico Enti Locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 il quale all'art. 7-*bis* dispone in merito ai limiti edittali da applicare alle violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali o alle violazioni delle ordinanze adottate dal sindaco o dal presidente della provincia<sup>168</sup>.

---

*misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».*

<sup>166</sup> Segue peraltro tale orientamento Cass. Civ., 7 agosto 2012, n. 14210 per cui «*la tipicità dei procedimenti amministrativi sanzionatori (sancita, in linea generale, per tutti gli illeciti amministrativi, dalla legge fondamentale del 1981) deve ritenersi del tutto legittimamente derogabile in presenza di disposizioni di pari forza e grado».*

<sup>167</sup> La riserva di legge tipica dell'ordinamento italiano non è infatti presente nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la quale, peraltro, gli unici parametri richiesti sono al massimo quelli dell'accessibilità e della prevedibilità del precetto sanzionatorio come osservato da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 146, *sub* nota 14 richiamando la giurisprudenza europea di Corte di Giustizia, sez. II, 22 ottobre 2015, *AC-Treuhand v. European Commission*, causa C-194/14.

<sup>168</sup> Tale articolo è stato introdotto da parte del legislatore attraverso la Legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successivamente modificato attraverso il d.l. 31 marzo 2003, convertito in l. 20 maggio 2003, n. 116 al fine di colmare la lacuna legislativa derivante dall'entrata in vigore del TUEL che aveva abrogato la precedente disposizione prevista dall'art. 106 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 che puniva con l'ammenda le violazioni alle disposizioni comunali ed alle ordinanze adottate dal podestà. Come aveva auspicato Cons. Stato, sez. I, parere 17 ottobre 2001, n. 885 in una prospettiva *de iure condendo*, essendo venuta meno la presenza di un potere sanzionatorio in capo agli enti locali a seguito all'abrogazione del R.D. n. 383/1934, ciò non toglie che la riserva di legge di cui all'art. 1 della l. n. 689/1981 possa essere derogabile da successive leggi ordinarie in assenza delle quali, tuttavia, la riserva di legge «*spiega piena efficacia, precludendo la previsione di fattispecie di illecito amministrativo in sede regolamentare».* Prende in considerazione altre fonti regolamentari che determinano una

Anche per la sanzione amministrativa, come avviene peraltro in campo penale in maniera più evidente in caso di etero integrazione del precetto da parte di una fonte *sub* legislativa<sup>169</sup>, è necessario che sia comunque la legge a determinare il tipo e l'entità della sanzione<sup>170</sup>, ferma restando la possibilità per la norma di rango secondario di determinare il precetto anche in modo piuttosto significativo, soprattutto in campi caratterizzati da specifici interessi i quali richiedono specifiche competenze tecniche per la loro tutela che è sempre più rimessa in capo a specifiche Autorità Amministrative Indipendenti<sup>171</sup>.

La riserva di legge prevista dall'art. 1 della l. n. 689 del 1981 ci sembra, pertanto, possa essere ricondotta ai parametri di cui all'art. 23 Cost. ove questa

---

fattispecie sottoposta a sanzione amministrativa, con particolare riferimento all'attività sanzionatoria posta in essere nell'ambito di applicazione del testo unico bancario e del testo unico sulle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 143 ss.

<sup>169</sup> Il riferimento è all'art. 650 c.p. che punisce con l'arresto o con l'ammenda "chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene". Sul fenomeno delle c.d. *norme penali in bianco* è peraltro intervenuta la Corte Costituzionale con le sentenze 23 marzo 1966, n. 26 ed 8 luglio 1971, n. 168 osservando che il principio di legalità di cui all'art. 25, co. 2 Cost. «non è violato quando sia una legge dello Stato – non importa se proprio la medesima legge o un'altra legge – a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla cui trasgressione deve seguire la pena». Diversamente sarebbe illegittima la norma penale che rinvia integralmente al regolamento o all'atto amministrativo assegnando all'amministrazione il potere di individuare i soggetti destinatari del precetto e di modificare l'atto stesso equivalendo tale comportamento «a rinvio da parte della legge, al potere subordinato ed è, pertanto, chiaramente violativo della riserva di legge ex art. 25, secondo comma, Cost.». In dottrina sulle norme penali in bianco si veda A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale, Parte generale*, Milano, 2003, p. 52; A. CADOPPI, P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale, Parte Generale*, III ed., Padova, 2007, p. 66; G.L. GATTA, *Abolito criminis e successione di norme integratrici: teoria e prassi*, Milano, 2008, p. 71.

<sup>170</sup> Sull'inibizione alla fonte regolamentare nel determinare, anche in campo penale, il tipo e l'entità della sanzione cfr. *ex multis* Corte Cost., 14 giugno 1990, n. 282 nell'evidenziare che «Il totale rinvio al regolamento od all'atto amministrativo "subordinato", da parte della legge penale (finanche per l'identificazione dei soggetti obbligati) nella persistenza del potere dell'amministrazione di modificare l'atto stesso, equivale a rinvio, da parte della legge, al potere subordinato ed è, pertanto, chiaramente violativo della riserva di legge ex art. 25, secondo comma, Cost.» (considerato in diritto n. 4).

<sup>171</sup> In senso conforme anche l'orientamento del giudice amministrativo che in Cons. Stato, sez. VI, sent. 3 maggio 2010, n. 2507 osserva che «il principio di tipicità degli illeciti amministrativi è compatibile con una certa elasticità della puntuale configurazione e nella determinazione delle condotte sanzionabili, purché esse siano riferibili a principi enunciati da disposizioni legislative o enucleabili dai valori che ispirano nel loro complesso le regole di comportamento che caratterizzano la scala dei doveri della funzione esercitata».

è inquadrata come riserva di legge relativa, senza dover dunque necessariamente chiamare in causa l'art. 25, co. 2 Cost.<sup>172</sup>.

Pertanto, pur dovendo sempre essere presente una legge a monte del potere sanzionatorio concretamente esercitato dalla Pubblica Amministrazione – sia essa una legge statale o regionale, o un atto avente forza legge<sup>173</sup> – ben sarà possibile per fonti di rango secondario intervenire nella specificazione del precetto oggetto di illecito amministrativo «*in virtù del particolare tecnicismo della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare*»<sup>174</sup>.

### 3.1. Il principio di tassatività e determinatezza.

Se il principio di riserva di legge riguarda il grado della fonte del diritto in cui la norma è contenuta<sup>175</sup>, il principio di tassatività e determinatezza<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Per una lettura dell'art. 1 della l. n. 689 del 1981 in senso conforme all'art. 23 Cost. si richiama M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, cit. p. 27. L'Autrice fa presente peraltro che anche se nell'ottica convenzionale la riserva di legge potrebbe essere relativa come nell'art. 23 Cost. a ciò dovrebbe seguire in tema di sanzioni amministrative quantomeno «*una riserva di chiara predeterminazione ex ante del precetto da seguire*». Qualora si voglia comunque ricondurre la riserva di legge all'art. 25, co. 2 Cost. si veda anche la giurisprudenza di legittimità che ha evidenziato una diversa operatività di tale riserva con riguardo agli illeciti amministrativi in maniera più «*attenuata*» rispetto alla rigidità che diversamente opera in campo penale (cfr. Cass. Civ., sez. II, sent. 7 aprile 2016, n. 6738).

<sup>173</sup> Sull'equiparazione al termine di "legge" anche degli atti aventi forza di legge di cui rispettivamente al decreto legislativo (art. 76 Cost.) ed al decreto legge (art. 77 Cost.) si veda G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 22 nell'osservare altresì che in caso di decreto legge non convertito, gli illeciti e le sanzioni ad essi connesse dovranno considerarsi *tamquam non essent* salvo un intervento specifico della legge volto a far salvi gli effetti che nel frattempo sono stati prodotti dal decreto decaduto.

<sup>174</sup> Cfr. Cass. civ., sez. II, sent. 4 settembre 2014, n. 18683.

<sup>175</sup> C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit. p. 159 hanno evidenziato che l'art. 25, co. 2, Cost. «*opera su tre piani: fonti, interpretazione e formulazione tecnica delle norme, validità della legge nel tempo*» e che a tali piani corrispondono i relativi corollari del principio di legalità relativi alla riserva di legge, alla tassatività-determinatezza, all'irretroattività ed al divieto di analogia.

<sup>176</sup> Per quanto relativo alle finalità della nostra trattazione i termini "tassatività" e "determinatezza" saranno usati in modo unitario con lo stesso significato. Peraltro, anche a fronte della pronuncia della Corte Cost., sent. 16 maggio 1989, n. 247 che ha tentato di definire la tassatività come divieto al legislatore di formulare elencazioni esemplificative di fatti e la determinatezza come obbligo per la descrizione della fattispecie in termini chiari e precisi, la dottrina ha nel tempo sempre usato i due termini in maniera del tutto fungibile. Cfr. M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, cit., p. 7 ss, cui si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici sul tema della tassatività-determinatezza nel campo dell'illecito amministrativo; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 1980, p. 50 ss.

opera invece sul piano della interpretazione e della formulazione tecnica del precetto sanzionatorio<sup>177</sup>.

La tassatività-determinatezza è così espressione del principio di legalità-prevedibilità, al fine di assicurare ai destinatari della norma di poter valutare la propria condotta alla luce delle conseguenze che ne deriverebbero<sup>178</sup>.

Due sarebbero le funzioni principali del principio di determinatezza prese in considerazione anche dalla Corte Costituzionale. Da un lato vi sarebbe la garanzia di concentrare nel potere legislativo il potere di produzione della *regula iuris*, garanzia che verrebbe meno nel momento in cui, in assenza di una chiara formulazione della norma, la stessa verrebbe creata dai giudici anche in contrasto con il principio di separazione dei poteri. Dall'altro lato c'è invece la garanzia nei confronti del cittadino di poter conoscere preventivamente ciò che è lecito e ciò che è vietato e non in un momento successivo a quando tale elemento diventa espressione dell'attività interpretativa della giurisprudenza<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Corte Cost., sent. 24 marzo 1988, n. 364 nell'osservare che il principio di tassatività, unitamente a quello di irretroattività, ha come scopo principale quello di «*garantire i cittadini, attraverso la "possibilità" di conoscenza delle stesse norme, la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione*». In dottrina si veda *ex multis* F.C. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979, p. 5. Si noti anche Corte Cost., sent. 24 luglio 1995, n. 356 che tornando sulla distinzione tra illecito amministrativo e illecito penale ha anche previsto la possibilità della norma relativa all'illecito amministrativo di poter avere «*un ambito di elasticità della puntuale configurazione e nella determinazione delle condotte sanzionabili*». Da tale ultimo assunto ci si dovrebbe allontanare, al fine di non minimizzare le garanzie a favore dell'incolpato anche alla luce degli insegnamenti della CEDU nella prospettiva delineata da G. GRECO, *Discrezionalità tecnica, margini di opinabilità delle valutazioni e sanzioni amministrative*, in *Forum discrezionalità e amministrazione*, 28 ottobre 2022, disponibile su [www.aipda.it](http://www.aipda.it).

<sup>178</sup> Sul punto cfr. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014, p. 90 nell'evidenziare che nel momento in cui il fatto che viene elevato dalla legge come reato viene configurato «*in termini così generici da non lasciare individuare con sufficiente precisione il comportamento penalmente sanzionato*», ci troveremo davanti al principio di legalità che sarebbe «*rispettato nella forma, ma eluso nella sostanza*». Sulla necessità per il legislatore di indicar con chiarezza i fatti vietati al fine di mettere il destinatario nella possibilità di conoscerne il contenuto cfr. F. MANTOVANI, *Il principio di tassatività*, in *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015, p. 63.

<sup>179</sup> In questo senso Corte Cost., sent. 1° agosto 2008, n. 327 nell'esprimersi sulla fattispecie del disastro innominato di cui all'art. 434, co. 2, c.p. rilevando tuttavia che, come nel caso oggetto della pronuncia della Corte, non può essere escluso che «*l'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale costante possa assurgere ad elemento di conferma della possibilità di identificare, sulla scorta d'un ordinario percorso ermeneutico, la più puntuale valenza di un'espressione normativa in sé ambigua, generica o polisena*».

Se è chiaro che in campo penale i principi della riserva di legge, di determinatezza della fattispecie e del divieto di applicazione analogica delle norme incriminatrici trovano tutti riferimento nel principio di legalità di cui è espressione l'art. 25, co. 2 Cost.<sup>180</sup>, a differenti considerazioni si deve giungere con riferimento all'illecito amministrativo ove, almeno rispetto alla tassatività-determinatezza si osservano delle applicazioni più attenuate del principio giustificate anche dalla giurisprudenza.

Ciò sarebbe possibile in quanto, come si è già avuto modo di osservare, ampio è il margine di apprezzamento lasciato alla Pubblica Amministrazione di poter integrare attraverso fonti secondarie le norme di rango primario soprattutto nei campi in cui vengono richieste particolari competenze tecniche e/o specialistiche.

Tra gli esempi più chiari vi è quello relativo alla disciplina antitrust che vede la presenza di concetti (intesa restrittiva della concorrenza, abuso di posizione dominante, ecc.) per cui viene lasciato ampio margine di apprezzamento alle diffide irrogate dall'AGCM o nelle medesime circostanze relative all'irrogazione di sanzioni da parte della CONSOB dove è stato persino avallato da parte della giurisprudenza di legittimità un difetto di determinatezza

---

<sup>180</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 28 dicembre 1988, n. 447. L'orientamento della Corte Costituzionale sulla violazione del principio di determinatezza della norma incriminatrice ha nel tempo visto momenti in cui sono state cassate norme penali carenti di un contenuto «oggettivo, coerente e razionale» contenenti fattispecie non corrispondenti alla realtà come nel caso della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 603 c.p. sul reato di plagio e sul concetto indeterminato di «riduzione in stato di soggezione». Ha evidenziato la Corte in tale situazione che tale concetto prevedeva «un'ipotesi non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (cfr. Corte Cost., sent. 8 giugno 1981, n. 96, considerato in diritto n. 14). Allo stesso modo si è espressa la Corte Costituzionale nel censurare la norma prevista dall'art. 7-bis del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito in l. 28 febbraio 1990, n. 39) che puniva con la reclusione lo straniero destinatario del provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio corrente». Altre volte la Corte ha salvato la presenza di concetti potenzialmente indeterminati rinviando all'utilizzo di nozioni «proprie del linguaggio e dell'intelligenza comuni» (cfr. Corte Cost., sent. 16 dicembre 1970, n. 191) o a nozioni che comunque fossero «indicative o di rinvio alla pratica diffusa nella collettività in cui l'interprete opera» (cfr. Corte Cost., ord. 13 giugno 1983, n. 169). Ancora, come visto in nota *supra*, la Corte si espressa per riconoscere la determinatezza di un precetto facendo ricorso ad una «interpretazione giurisprudenziale costante».



recuperato tuttavia *ex post* dalla presenza di una «*motivazione rigorosa, specifica ed esauriente del provvedimento irrogativo della sanzione*»<sup>181</sup>.

### 3.2. Il divieto di analogia.

Il divieto di analogia, al pari di quanto previsto in campo penale, è espressamente previsto con riferimento all'illecito amministrativo dall'art. 1, co. 2 della l. n. 689 del 1981 per cui «*Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati*».

Tale principio – che più che rappresentare una norma per la formulazione della fattispecie ne rappresenta una per disciplinare l'attività dell'interprete – esclude pertanto che ad una determinata ipotesi non tipizzata dalla fattispecie incriminatrice possano essere estese le discipline previste per casi simili o desunte dai principi generali del diritto.

Il divieto di analogia è presente anche nelle preleggi al codice civile ove l'art. 14 testualmente prevede che «*le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati*». Se tale disposizione si applica dunque alle norme penali non vi sono dubbi in merito all'applicazione della stessa anche a quelle sanzioni amministrative caratterizzate da contenuto afflittivo alla luce della giurisprudenza CEDU.

Tale divieto opererebbe peraltro, come nel caso del diritto penale, non solo come divieto di analogia *in malam partem* ma anche come divieto di analogia *in bonam partem* escludendo pertanto qualsiasi tipo di deroga al divieto di interpretazione analogica anche nell'ambito del fenomeno

---

<sup>181</sup> Ci si riferisce *ex multis* a Corte Cass. civ., SS. UU., sent. 30 settembre 2009, n. 20930. La Suprema Corte di Cassazione è intervenuta anche successivamente con pronuncia conforme di cui a Cass. civ., sez. II, sent. 31 luglio 2012, n. 13727 per cui si rinvia al commento di M. ALLENA, *Il principio di determinatezza*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Accertamento, irrogazione, riscossione, estinzione, profili processuali. Le depenalizzazioni*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI, Milano, 2016, p. 161. L'Autrice ha messo in evidenza come «*una determinatezza così intesa, ossia recuperabile ex post, in sede di motivazione di una sanzione già irrogata, costituisce ben poca cosa sul piano delle garanzie per il cittadino che, al contrario, dovrebbe essere messo in condizione di regolare ex ante la propria condotta alla luce di precetti chiari e determinati*».

sanzionatorio amministrativo caratterizzato peraltro, diversamente da quello penalistico, dall'assenza del principio del *favor rei*<sup>182</sup>.

### 3.3. Il principio di irretroattività.

Chiude la trattazione sui corollari del principio di legalità, il divieto di retroattività quale principio che opera sul piano della validità della legge nel tempo.

Alla luce dell'interpretazione del più generale principio di legalità ed a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale attraverso le sentenze già citate n. 196/2010 e n. 104/2014 – i cui orientamenti sono stati confermati anche da pronunce del Consiglio di Stato<sup>183</sup> – ci sembra ormai elemento acquisito il fatto che anche le sanzioni amministrative caratterizzate da contenuto afflittivo siano sottoposte al divieto di retroattività non solo alla luce dell'art. 1 della l. n. 689/1981 e della sua lettura sistematica con il più ampio principio di irretroattività dell'art. 11 delle preleggi<sup>184</sup>, ma anche direttamente

---

<sup>182</sup> Cfr. G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 31; L. COEN, *ibidem*, p. 289 nel rappresentare come la questione sia tutt'oggi aperta pur argomentando che il diverso ambito di operatività della garanzia dell'analogia *in bonam partem*, nell'ambito penale rispetto a quello amministrativo dipenderebbe dalla misura della sanzione prevista nei due casi e così la garanzia «*opera laddove è in gioco una sanzione "grave" com'è quella penale, cede invece nel caso della sanzione amministrativa, ritenuta evidentemente più "lieve"*». Sul divieto di interpretazione analogica tanto *in malam* quanto *in bonam partem* ci sembra di condividere le relative considerazioni cui è giunto E. ROSINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1991, p. 58 ss. ma anche M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 75 ss. A considerazioni differenti parrebbero orientati C.E. PALIERO, A. TRAVI, *ult. op. cit.*, p. 289 differenziando le finalità della sanzione penale da quella amministrativa e giustificando la possibilità di applicazione dell'analogia *in bonam partem* come esigenza di tutela dell'interesse pubblico rimesso alla cura dell'amministrazione cui compete l'applicazione del relativo regime sanzionatorio. Tra i sostenitori della possibilità di applicare le norme favorevoli all'autore della violazione si veda anche M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, p. 65.

<sup>183</sup> Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, sent. 5 marzo 2014, n. 1057 che richiama l'orientamento della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 196/2010 nello statuire che il divieto di retroattività «*opera a maggior ragione nei confronti della pubblica amministrazione che deve applicare le sanzioni previste dalla legge esistente al momento in cui l'illecito è stato commesso*» e che l'amministrazione non può pertanto «*applicare essa stessa retroattivamente una sanzione ad un fatto che, al momento della sua realizzazione, era disciplinato da una legge che prevedeva un regime, eventualmente anche sanzionatorio, diverso*».

<sup>184</sup> «La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo».

dall'applicazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 25, co. 2 e 117, co. 1<sup>185</sup>.

Ripercorrendo inoltre quanto emerso alla luce delle considerazioni svolte in merito ad una futura adesione dell'Unione Europea alla CEDU<sup>186</sup>, ci pare utile richiamare anche l'art. 49 della Carta di Nizza nel prevedere che *«nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»*; anche tale ultima disposizione, seppur riferita al campo penale, andrebbe quindi interpretata in maniera conforme alle sanzioni amministrative alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>187</sup>.

Tale previsione deve inoltre essere rapportata alla norma prevista dall'art. 40 della l. n. 689 del 1981 per cui le disposizioni dettate in materia di sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di depenalizzazione quando il relativo procedimento non sia stato ancora definito<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Prima delle pronunce della Corte Costituzionale del 2010 e del 2014 il principio di irretroattività nel campo sanzionatorio amministrativo non era pacificamente riconosciuto e anzi, il Giudice delle Leggi riteneva che una deroga al principio contenuto nell'art. 1 della l. n. 689 del 1981 potesse essere sempre derogato da una legge successiva salvo il rispetto dei canoni di ragionevolezza in quanto tale principio era costituzionalizzato *«soltanto con riguardo alla materia penale, mentre per le restanti materie la osservanza del principio stesso è rimessa alla prudente valutazione del legislatore»* (cfr. Corte Cost., sent. 14 marzo 1984, n. 68).

<sup>186</sup> Tema che si è avuto modo di approfondire *sub* Cap. 1, parr. 3.2. e 3.2.1.

<sup>187</sup> Un primo tentativo di interpretazione del diritto comunitario in linea con la giurisprudenza CEDU sul divieto di retroattività della norma sanzionatoria amministrativa a contenuto afflittivo è ravvisabile in tema di sanzioni antitrust in Corte di Giustizia, sez. IV, 10 aprile 2014, *Areva SA & Alstom SA et o. v. European Commission*, C-247/11 P e C-253/11 P ove la Corte di Lussemburgo fa riferimento *«to the principle of legal certainty, which requires that any measure adopted by the institutions of the European Union should be clear and precise, so as to enable the person concerned to ascertain precisely what their rights and obligations are under the measure and take steps accordingly»* and *«to the principle that penalties must be specific to the offender and the offence»* (§128, §142) con ciò facendo riferimento ai più generali concetti di prevedibilità ed accessibilità delle sanzioni.

<sup>188</sup> La giurisprudenza prevalente ritiene la norma transitoria prevista dall'art. 40 della l. n. 689 del 1981 quale *«regola di diritto transitorio di ordine generale»* (cfr. Cass. civ., sez. I, sent. 18 gennaio 2007, n. 1078).

### 3.3.1. La retroattività della *lex mitior*.

Si intende ora affrontare il tema dell'ampiezza che il principio della retroattività della disciplina più favorevole (retroattività *in melius*) può avere nel campo della potestà sanzionatoria amministrativa.

Il principio è già noto al diritto penale in virtù del quale, ai sensi dell'art. 2, co. 4, c.p. «*se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile*». Inoltre, ai sensi dell'art. 2, co. 2, c.p. «*nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato*»<sup>189</sup>.

A simili norme perviene peraltro tanto l'ordinamento internazionale attraverso l'art. 15, co. 1, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo del 1976<sup>190</sup>, quanto l'ordinamento comunitario attraverso l'art. 49, co. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>191</sup>.

A differenza del sistema sanzionatorio penale non vi sono norme simili all'interno della disciplina generale delle sanzioni amministrative posta dalla l. n. 689/1981 con la conseguenza che, stando ad una lettura testuale delle disposizioni legislative, il divieto di retroattività disciplinato all'art. 1 troverà

---

<sup>189</sup> Come è stato evidenziato da Corte Cost., sent. 26 gennaio 2012, n. 15; Id., 22 luglio 2011, n. 236, Id., 23 novembre 2006, n. 394, il principio di retroattività *in mitius* non viene peraltro desunto dall'art. 25, co. 2 Cost. che si limita, nel diritto penale, a sancire l'irretroattività delle norme incriminatrici, ma dall'art. 3 e dal principio di eguaglianza ivi previsto. Il legislatore può pertanto sicuramente apportare deroghe al principio come previsto di cui all'art. 2 c.p. purché la deroga sia giustificata da sufficiente ragionevolezza in assenza della quale «*medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ne ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice*» devono essere caratterizzati dallo stesso trattamento sanzionatorio.

<sup>190</sup> “No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time when the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the offence, provision is made by law for the imposition of the lighter penalty, the offender shall benefit thereby”.

<sup>191</sup> “Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima”.

applicazione sia nel caso dell'introduzione, successivamente alla commissione dell'illecito amministrativo, di una disciplina più favorevole per l'autore della trasgressione sia nel diverso caso in cui la norma costitutiva dell'illecito venga abrogata successivamente alla commissione dell'illecito trovando sempre applicazione la norma relativa al *tempus regit actum*<sup>192</sup>.

La Corte Costituzionale italiana, peraltro, investita più di una volta della questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 1 della l. n. 689/1981, non ha mai accolto una applicazione di tale principio nell'ambito dell'illecito amministrativo e, anche nelle ipotesi in cui il legislatore lo avesse previsto nell'ambito di leggi speciali e/o di settore<sup>193</sup>, ne ha sempre escluso una estensibilità alla generalità delle sanzioni amministrative (tanto pecuniarie quanto non pecuniarie) con effetti che avessero come risultato finale la trasformazione del principio «*da eccezione in regola*»<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> A differente conclusione – sulla necessità di riconoscere il principio della *lex mitior* anche nell'ambito del fenomeno sanzionatorio amministrativo – perviene invece P. CERBO, *Successione di leggi nel tempo e applicazione della disciplina più favorevole per gli autori di violazioni amministrative*, cit., p. 1341 ss. Nei termini dell'estensione dei principi penalistici all'illecito amministrativo attraverso una lettura estesa delle norme di cui all'art. 25, co. 2, Cost. e all'art. 1 della l. n. 689/1981, M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 83. Si sono invece espressi contrariamente all'estensione del principio penale in campo amministrativo C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 174 nell'evidenziare che la retroattività della norma più favorevole sia propria solo nel diritto penale in quanto risponderebbe alle esigenze di garanzia per il cittadino nell'ambito di misure che vanno a incidere in modo negativo sulle libertà fondamentali. Invero tale ultima conclusione sembra recepire la pronuncia del giudice di legittimità Cass. civ., sent. 12 novembre 2014, n. 24111 nel sottolineare la «*differenza qualitativa della materia degli illeciti amministrativi rispetto a quella penale*» si da giustificare un diverso trattamento da parte del legislatore. Il divieto di applicazione analogica dall'ambito penale del principio del *favor rei* era stato in precedenza cristallizzato, in assenza di specifica e diversa disposizione legislativa, anche Cass. SS. UU., sent. 10 agosto 2012, n. 14374.

<sup>193</sup> Si veda ad esempio il d.lgs. 18 dicembre 1997 recante “Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662” il quale all'art. 3, co. 3, dispone che “Se la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo”. Per un commento cfr. L. DEL FEDERICO, *Principio di legalità e sanzioni tributarie*, in *Innovazione e diritto*, Napoli, 2015, 2, p. 53 ss.

<sup>194</sup> Cfr. *ex multis* Corte Cost., ord. 15 luglio 2003, n. 245. Negli stessi termini anche Corte Cost., ord. 24 aprile 2002, n. 140. In precedenza anche Corte Cost., sent. 24 febbraio 2017, n. 43 che, pronunciandosi in merito all'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in tema di norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale, aveva escluso l'applicabilità alle sanzioni amministrative della norma prevista dal comma 4 secondo cui “quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza

Un primo punto di approdo per l'estensione delle garanzie previste in ambito penale anche al fenomeno sanzionatorio amministrativo lo ritroviamo con l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel famoso caso *Scoppola* che ha riconosciuto, nell'ambito dell'art. 7 della Convenzione, anche la presenza del principio della retroattività della disciplina più favorevole secondo il quale «*se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato*»<sup>195</sup>.

Ne deriva alla luce di tale pronuncia, che tali considerazioni possono essere estese anche alla materia delle misure afflittive di tipo amministrativo previste dall'ordinamento nazionale e che siano qualificabili come penali alla luce dell'applicazione degli *Engel criteria*, essendo inoltre l'art. 7 della

---

irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali" (cfr. considerato in diritto della sentenza richiamata n. 4.1).

<sup>195</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 17 settembre 2009, *Scoppola v. Italy*, ricorso n. 10249/03, § 109. Il caso riguarda Franco Scoppola (d'ora in poi il "ricorrente") che nel 1999 aveva ucciso la moglie e ferito uno dei figli. La Procura di Roma aveva dunque chiesto il rinvio a giudizio contestando una serie di reati tra cui l'omicidio ed il tentato omicidio. Il ricorrente chiese ed ottenne di essere giudicato secondo il rito abbreviato che nella versione allora vigente prevista dall'art. 442, comma 2, c.p.p. prevedeva che, se il reato commesso era punibile con la pena dell'ergastolo, la riduzione da applicare in conseguenza della scelta del rito speciale era pari a trent'anni di reclusione. Scoppola viene quindi condannato a novembre 2000 dal GUP a trent'anni di reclusione. Il giorno stesso in cui viene pronunciata la condanna entra anche in vigore il d.l. 24 novembre 2000, n. 341 che modificava la disciplina del rito abbreviato prevedendo che in caso di pena dell'ergastolo con isolamento diurno si dovesse applicare, per la scelta del rito speciale, l'ergastolo semplice in caso di concorso di reati o di reato continuato. La Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma propone allora ricorso per Cassazione avverso la sentenza dell'ufficio GUP di Roma sostenendo l'errore di diritto del giudice nella mancata applicazione della nuova norma prevista dal d.l. n. 341 del 2000. Nel frattempo anche il signor Scoppola aveva proposto ricorso in appello sulla pronuncia del GUP chiedendo di essere assolto o di poter beneficiare di una riduzione di pena. A gennaio 2022 la corte d'assise d'appello, facendo applicazione del principio *tempus regit actum*, condanna il ricorrente all'ergastolo condividendo la tesi per cui la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 341 del 2000 dovesse essere applicata anche ai procedimenti in quel tempo pendenti. Dopo il rigetto del ricorso per Cassazione il ricorrente si rivolge allora alla Corte EDU lamentando la violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione in quanto a seguito della scelta del rito abbreviato, e della conseguente rinuncia della garanzie procedurali, non era seguita anche la riduzione di pena trovando invece applicazione con effetto retroattivo la nuova disciplina introdotta dal legislatore. Il ricorso viene successivamente accolto da giudici di Strasburgo nei termini anzidetti.

Convenzione EDU parametro del giudizio di costituzionalità ai sensi dell'art. 117, co. 1 della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha comunque sempre fatto una timida applicazione dell'interpretazione fornita dal giudice convenzionale ed anzi, facendo riferimento alle pronunce CEDU in merito, ha evidenziato che in tali circostanze la Corte non ha *«mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche “punitive” alla luce dell'ordinamento convenzionale»*<sup>196</sup>.

Successivamente, ha inoltre ribadito il proprio orientamento per cui anche il principio di retroattività della disciplina più favorevole può essere oggetto di deroghe o di limitazioni da parte del legislatore – salvo il limite dell'intervento di una sentenza definitiva e di conseguente stabilità del giudicato – per cui *«qualora vi sia una ragione diversa, che risulti positivamente apprezzabile, la deroga all'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole al reo dovrebbe ritenersi possibile anche per la giurisprudenza di Strasburgo, specie quando, come è avvenuto nel caso in esame, fattispecie incriminatrice e pena siano rimaste immutate»*<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> In tale direzione Corte Cost., sent. 20 luglio 2016, n. 193 con commento di P. PROVENZANO, *Sanzioni amministrative e retroattività in mitus: un timido passo in avanti*, in *dir. pen. cont.*, 2016, 3, p. 277, nell'evidenziare che la Corte ora *«precisi a chiare lettere che là dove una sanzione amministrativa sia da considerarsi, in base all'applicazione dei criteri Engel, “convenzionalmente penale”, dovrà ad essa trovare applicazione, inter alios, anche il principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite»*. La sentenza della Corte Costituzionale è solo una continua dei precedenti orientamenti che avevano già escluso l'applicabilità del principio di retroattività *in bonam partem* considerato non come principio generale ma quale principio speciale che deroga all'irretroattività della legge di cui all'art. 11 preleggi e che fa riferimento, nell'ambito dell'art. 2 c.p., esclusivamente alle sanzioni penali. Sul punto si richiama P. CHIRULLI, *L'irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, cit., nel prendere in esame anche le precedenti pronunce della Corte Costituzionale tra le quali Corte Cost., sent. 24 aprile 2002, n. 140; Id., sent. 28 novembre 2002, n. 501; Id., sent. 15 luglio 2003, n. 245.

<sup>197</sup> Così Corte Cost., sent. 19 luglio 2011, n. 236, considerato in diritto n. 13, con riflessioni di F. VIGANÒ, *Retroattività della legge penale più favorevole*, in R. GAROFOLI, T. TREU (diretto da), *Il libro dell'anno 2014*, Roma, 2014, p. 105 ss. Sul tema del giudicato si vedano le osservazioni di A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 4/2021, 6 luglio 2021. Secondo l'Autore, alla luce delle ultime pronunce della Corte

#### 4. Il principio di personalità e di colpevolezza.

Anche con riferimento al principio di personalità non sono presenti all'interno del quadro costituzionale specifici riferimenti agli illeciti amministrativi, contrariamente a quanto avviene invece per la sanzione penale.

Se la dottrina e la giurisprudenza hanno per lungo tempo dialogato rispetto all'estensibilità delle garanzie dell'art. 25, co. 2, Cost. anche all'illecito amministrativo, parimenti non è mai stata messa in discussione la portata dell'art. 27, co. 1, Cost. per cui «*la responsabilità penale è personale*» in virtù dell'inequivocabile volontà del legislatore costituente di fare riferimento esclusivamente al sistema penale<sup>198</sup>.

Vi è chi tuttavia ha tentato di ricondurre il carattere personale della responsabilità amministrativa – perlomeno di quella relativa alle sanzioni pecuniarie, che per via della loro afflittività devono incidere sfavorevolmente solo sul soggetto trasgressore – attraverso la lettura dell'art. 7 della l. n. 689/1981 che prevede l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione di pagare la somma di denaro<sup>199</sup>.

Un generale principio di personalità della responsabilità amministrativa soprattutto quando si è in presenza di sanzioni amministrative dal contenuto

---

Costituzionale si è stabilito che «*il giudicato in materia di sanzioni amministrative sostanzialmente penali ha il medesimo status del giudicato penale rispetto all'efficacia retroattiva della sentenza di accoglimento, e che la sanzione amministrativa sostanzialmente penale ha lo stesso status della sanzione penale*» per cui «*deve giocoforza concludersi che il giudicato penale e il giudicato su sanzione sostanzialmente penale hanno la medesima forza e la medesima caducità*».

<sup>198</sup> Per tale motivazione anche M.A. SANDULLI, voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, cit., p. 9 evidenzia l'impossibilità di estendere anche all'illecito amministrativo la portata dell'art. 27 Cost. In senso identico anche Corte Cost., sent. 28 luglio 2010, n. 286, richiamando i precedenti orientamenti di Corte Cost., sent. 30 aprile 2008, n. 125; Id., sent. 14 dicembre 2007, n. 434. Parimenti non può essere estesa all'illecito amministrativo la presunzione di non colpevolezza contenuta nel secondo comma dell'art. 27 Cost. e recepita anche dall'art. 6, comma 2 CEDU – sotto forma di presunzione di innocenza – per cui “ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”. Anche G. BERLIRI, *Sanzioni amministrative e principi costituzionali della potestà punitiva penale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982, p. 295, giunge alla medesima conclusione.

<sup>199</sup> “La obbligazione di pagare la somma dovuta per violazione non si trasmette agli eredi”. Sul punto cfr. P. CERBO, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 208.



particolarmente afflittivo, pare essersi affermato anche a livello costituzionale non attraverso l'art. 27 Cost., ma attraverso la differente chiave di lettura dell'art. 3 Cost. e, sembra indubbiamente applicabile anche alle sanzioni amministrative non pecuniarie<sup>200</sup>.

Sul carattere colpevole della responsabilità amministrativa, il legislatore della l. n. 689/1981 interviene poi con l'art. 3 primo comma, ricalcando l'elemento soggettivo previsto per le contravvenzioni all'art. 42, ult. co., c.p.<sup>201</sup> e per il quale *«nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa»*<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Corte Cost., sent. 24 gennaio 2005, n. 27, considerato in diritto 9.2.1. Nel caso di specie la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada, nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti della patente (quindi ad una sanzione amministrativa non pecuniaria) quando ometta di comunicare all'Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che abbia commesso l'infrazione alle regole della circolazione stradale, anche quindi nel caso in cui non fosse stato lui stesso a commettere l'infrazione. In tale pronuncia la Corte mette in luce il *«carattere "generale" del principio della personalità della responsabilità amministrativa»* alla luce dell'art. 6 della l. n. 689/1981, nel disciplinare la solidarietà passiva tra il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento e l'autore della violazione. Per un commento alla decisione della Corte cfr. P. CHIRULLI, *L'irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, cit. Anche per M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 10 i principi di personalità e colpevolezza in materia di sanzioni amministrative erano già deducibili da una lettura sistematica della l. n. 689/1981. Osserva infatti l'Autrice che le regole delineate sulla base del modello previsto dal legislatore devono trovare riconoscimento anche per le pene amministrative nella misura in cui appaiono ispirate non *«al tipo peculiare di responsabilità che caratterizza il momento della punizione criminale rispetto alle diverse misure sanzionatorie, sibbene al suddetto unico profilo teleologico»*.

<sup>201</sup> Si ricordi che in ambito penale la differenza tra contravvenzioni e delitti sul piano dell'elemento soggettivo è data proprio dall'indifferenza tra dolo e colpa che, solo nel caso dei delitti (il dolo come regola, la colpa come eccezione) operano come due distinti e autonomi criteri di imputazione soggettiva.

<sup>202</sup> A ciò deve aggiungersi, con riferimento ai requisiti per poter ascrivere una condotta costituente illecito amministrativo in capo ad una determinata persona, che presupposto dell'imputabilità è, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 689/1981, l'aver compiuto i diciotto anni e l'aver la capacità di intendere e di volere "salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato". Sotto tale aspetto non è prevista per l'illecito amministrato l'imputabilità anche del minore degli anni quattordici o del minore degli anni diciotto ai sensi degli artt. 97 e 98 c.p. Il secondo comma delinea anche una specifica ipotesi di *culpa in vigilando* disponendo, sulla falsariga di quanto previsto dalla disposizione civilistica di cui all'art. 2047 c.c., che "della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto".

Merita una precisazione, con riferimento all'ascrizione di una condotta al suo autore a titolo di dolo o colpa<sup>203</sup>, il fatto che dottrina e giurisprudenza sono pressoché unanimi nel ritenere che in ogni caso non si possa prescindere dalla sussistenza in capo all'agente quantomeno della colpa e peraltro l'art. 3 suindicato va letto proprio nella presenza di una presunzione *juris tantum* della sussistenza della colpa in capo all'agente con la relativa conseguenza che non dovrà essere l'amministrazione precedente a provare la presenza dell'elemento soggettivo ma l'autore della condotta illecita a dimostrare di aver agito senza colpa.<sup>204</sup>

Quanto emerge dal quadro legislativo deve anche in questo caso essere rapportato con la giurisprudenza convenzionale della Corte di Strasburgo che si era pronunciata sulla confisca prevista dall'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001<sup>205</sup> nel caso di accertamento del reato di lottizzazione abusiva.

---

<sup>203</sup> Si richiamano in questa sede i concetti di matrice penalistica dolo e colpa per cui mentre al dolo, ipotesi più grave, corrisponde la rappresentazione e la volontà di adottare una determinata condotta, la colpa è una condotta non voluta ma originata a causa di negligenza, imprudenza o imperizia (c.d. *colpa generica*) o dell'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline (c.d. *colpa specifica*). Vale la pena precisare in questa sede che la condotta cosciente e volontaria va ricostruita in termini di *suitas* per cui il comportamento è soggetto agli impulsi della volontà e potendo così sanzionare non solo le condotte poste in essere volontariamente dall'agente ma anche quelle che, poste in essere involontariamente, si sarebbero potute evitare mantenendo una maggiore soglia di attenzione. In questo senso si richiama la più autorevole dottrina penalistica fra cui F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 340 ss.

<sup>204</sup> In dottrina, a favore della presunzione *juris tantum* si veda M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 109. In senso critico invece C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., p. 385 per cui non sarebbe ravvisabile tale meccanismo di inversione dell'*onus probandi* a seguito di una lettura sistematica della l. n. 689/1981 che dove ha voluto prevedere un simile onere in capo all'autore della violazione lo ha previsto espressamente: all'art. 2, co. 2 dove è fatta salva la possibilità di chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace di provare non aver potuto impedire il fatto, ed all'art. 6, co. 1 dove l'usufruttuario o il titolare di un diritto personale di godimento su un bene immobile, è obbligato in solido al pagamento della somma di denaro con il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione "se non prova che la cosa è stata usata contro la sua volontà".

<sup>205</sup> "La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari". Su tale ipotesi di confisca si rinvia a quanto si dirà più ampiamente *infra* Cap. 3, par. 4.1.

Nel caso *Sud Fondi*<sup>206</sup> la Corte, sul presupposto dell'art. 7 della Convenzione, ricostruisce i principi di responsabilità e colpevolezza ritenendo che «*la logica della pena e della punizione, così come la nozione di “guilty” (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di “persona colpevole” (nella versione francese) vanno nel senso di una interpretazione dell’articolo 7 che esige, per punire, un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell’autore materiale del reato. In caso contrario, la pena non sarebbe giustificata*»<sup>207</sup>.

Alla luce del quadro, influenzato significativamente dalla giurisprudenza sovranazionale, risulta chiaro che per poter irrogare una sanzione amministrativa è necessaria una connessione soggettiva tra l'autore della violazione e l'illecito dovendosi, in caso contrario, escludersi la presenza di una condotta sanzionabile.

Inoltre, non essendo la sanzione amministrativa, al pari di quella penale, caratterizzata da un intento di retribuzione morale contro il trasgressore che ha agito in danno della società, è indipendente la circostanza per cui la sanzione amministrativa possa essere destinata ad una persona fisica o ad una persona giuridica. In questa direzione si muove anche l'art. 6, co. 3 della l. n. 689/1981 disponendo l'obbligazione in solido anche della persona giuridica nel caso di violazione commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Il riferimento è a Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 20 gennaio 2009, *Sud Fondi et. o. vs. Italy*, ricorso n. 75909/01.

<sup>207</sup> *Ibidem*, § 116. Per cui, secondo la Corte, il principio di personalità sarebbe presente nelle sanzioni amministrative di tipo afflittivo pur in assenza, nell'ambito dell'art. 7 della Convenzione, di una menzione espressa al «*legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne viene considerata l'autore*». Tra i commenti più autorevoli alla decisione richiamata, si veda A. BALSAMO, C. PARASPORO, *La Corte europea e la confisca contro la lottizzazione abusiva: nuovi scenari e problemi aperti*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 3183 ss.

<sup>208</sup> «Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta».

Si è poi estesa anche all'ambito dell'illecito amministrativo, pur in assenza di specifica previsione, la disciplina penalistica relativa alla scusabilità dell'errore su una legge diversa da quella configurante la trasgressione, dal quale sia derivato un errore sul fatto illecito<sup>209</sup>. L'errore di diritto deve inoltre interpretarsi, qualora inevitabile, nei limiti di quanto affermato dalla Corte Costituzionale<sup>210</sup> con riferimento all'art. 5 c.p., espressione dell'antico brocardo «*ignorantia legis non excusat*»<sup>211</sup>.

Quanto invece all'errore sul fatto, l'art. 3, co. 2, della l. n. 689/1981 per cui «*nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa*», non consente, diversamente da quanto previsto dalla norma penale, di punire comunque il trasgressore per un illecito diverso<sup>212</sup>.

Con riferimento invece alle cause di esclusione della responsabilità opera l'art. 4 della l. n. 689/1981 disponendo, ai commi 1 e 2, che «*non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa*» e che, «*se la violazione è commessa per ordine*

---

Osserva E. CASSETTA, voce *Illecito amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 89 ss, che tale previsione prevede tra l'altro un'ipotesi di responsabilità oggettiva.

<sup>209</sup> Art. 47, co. 3, c.p. il quale dispone che "l'errore su una legge diversa dalla legge penale esclude la punibilità, quando ha cagionato un errore sul fatto che costituisce il reato".

<sup>210</sup> Si fa riferimento alla storica pronuncia Corte. Cost., sent. 24 marzo 1988, n. 364.

<sup>211</sup> Tale ricostruzione poggerebbe secondo C.E. PALIERO, A. TRAVI, *ult. op. cit.*, sulla rilevanza assunta dalla buona fede. Anche la Corte EDU, nel già citato caso *Sud Fondi*, (*supra* nota 206) ha evidenziato al § 116 che «*sarebbe del resto incoerente, da una parte, esigere una base legale accessibile e prevedibile e, dall'altra, permettere che si consideri una persona come "colpevole" e "punirla" quando essa non era in grado di conoscere la legge penale, a causa di un errore insormontabile che non può assolutamente essere imputato a colui o colei che né è vittima*». Quanto affermato dalla giurisprudenza convenzionale, e sulla falsariga di quanto già previsto nel diritto penale nell'ambito di applicabilità dell'art. 5 c.p., è stato anche recepito dalla giurisprudenza nazionale *ex plurimis* Cons. Stato, sez. VI, sent. 5 marzo 2013, n. 1320.

<sup>212</sup> Art. 47, co. 2, c.p. che prevede che "l'errore sul fatto che costituisce un determinato reato non esclude la punibilità per un reato diverso". Allo stesso modo non trova applicazione il primo comma dell'art. 47 per cui "l'errore sul fatto che costituisce il reato esclude la punibilità dell'agente. Nondimeno, se si tratta di errore determinato da colpa, la punibilità non è esclusa, quando il fatto è preveduto dalla legge come delitto colposo". Per M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 112 e C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 200, sarebbe da ricondurre all'ambito di applicabilità dell'art. 3, co. 2, della l. n. 689/1981 anche l'errore su elementi giuridici della fattispecie.

*dell'autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine».* La disposizione testé citata ricalca quanto previsto dal codice penale rispettivamente dagli artt. 51 (esercizio di un diritto o adempimento di dovere), 52 (difesa legittima) e 54 (stato di necessità). Restano estranee al fenomeno sanzionatorio amministrativo, poiché difficilmente configurabili anche in astratto, in virtù della peculiarità dell'interesse pubblico tutelato, le scriminanti relative al consenso dell'avente diritto (art. 50 c.p.) ed all'uso legittimo delle armi (art. 53 c.p.)<sup>213</sup>.

Infine, in assenza di un errore scusabile nei termini anzidetti, potrà operare a favore del trasgressore la più generale esimente della buona fede che può rilevare come causa di esclusione della responsabilità *«solo quando sussistano elementi positivi idonei a ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge, onde nessun rimprovero possa essergli mosso»*<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Per una panoramica completa sulle cause di esclusione della responsabilità si fa presente che l'art. 31, comma 36 della legge 23 dicembre 1998, n. 48 ha aggiunto un terzo comma all'art. 4 che dispone che "I comuni, le province, le comunità montane e i loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), gli enti non commerciali senza scopo di lucro che svolgono attività socio-assistenziale e le istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale ed i loro amministratori non rispondono delle sanzioni amministrative e civili che riguardano l'assunzione di lavoratori, le assicurazioni obbligatorie e gli ulteriori adempimenti, relativi a prestazioni lavorative stipulate nella forma del contratto d'opera e successivamente riconosciute come rapporti di lavoro subordinato, purché esaurite alla data del 31 dicembre 1997". Per un'analisi approfondita sulle cause di esclusione della responsabilità sia consentito il rinvio a R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *op. cit.*, p. 87 ss.

<sup>214</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. 21 giugno, n. 3719 come peraltro ripresa da F. DINELLI, *La colpevolezza nelle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Revista galega de administración pública*, 51/2016, p. 101 ss., 106, evidenziando come la regola della buona fede venga interpretata dalla giurisprudenza nel senso che *«per potervi essere errore sulla liceità della condotta, non è sufficiente una mera percezione in tal senso dell'agente, ma occorre un elemento positivo, estraneo all'autore dell'infrazione, che sia stato idoneo ad ingenerare in lui la convinzione della liceità della sua condotta»*. Per l'Autore la colpevolezza finirebbe per operare come *«valvola di sicurezza»* del sistema al fine di far fronte a quelle situazioni in cui l'applicazione di una sanzione amministrativa sia connotata da *«sostanziale ingiustizia»*.

#### 4.1. Il principio di offensività.

La dottrina penalistica ha da sempre guardato con attenzione al principio di necessaria offensività, in virtù del quale l'irrogazione di una sanzione non è subordinata solo al verificarsi dell'evento costitutivo della fattispecie ed alla presenza dell'elemento soggettivo in capo all'autore della violazione, ma anche all'ulteriore condizione per cui il comportamento doloso o colposo dell'agente sia stato effettivamente idoneo a ledere od a porre in pericolo il bene giuridico oggetto di tutela della norma penale con la previsione della specifica sanzione<sup>215</sup>.

Se tale principio trova applicazione in un campo, quale quello penale, caratterizzato da sanzioni che incidono anche sulla libertà personale di cui all'art. 13 Cost., non pare riscontrarsi la presenza di particolari elementi ostativi alla previsione di una simile garanzia anche nell'ambito dell'illecito amministrativo ove, come si è già avuto di notare, non vi sono sanzioni restrittive della libertà personale, seppur ve ne siano di particolarmente afflittive.

Sarebbe dunque da escludere la punibilità del trasgressore nella particolare ipotesi in cui il comportamento posto in essere non sia offensivo dell'interesse pubblico tutelato dalla norma, pur mancando ad oggi un'espressa previsione in tal senso, che rientrerebbe invece nei margini di discrezionalità cui è titolare l'amministrazione pubblica nell'accertamento e nell'irrogazione di una sanzione amministrativa e di cui si dirà più ampiamente *infra* nel presente capitolo.

---

<sup>215</sup> Per una rassegna sul principio di necessaria offensività in ambito penale si veda R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Roma, 2010, p. 505; M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *dir. pen. cont.*, 2013, 4, p. 4 ss.; M. NADDEO, *Principio di offensività e chiavi di lettura*, Torino, 2022. Espressione di tale principio è anche la previsione contenuta al comma 1 dell'art. 131-bis c.p. nel disporre che "Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale".

## 5. Il principio di proporzionalità.

Pur non essendo previsto direttamente dalla l. n. 689/1981 deve tuttavia ritenersi operante anche con le sanzioni amministrative il principio di proporzionalità che – nel fare quasi da punto di collegamento tra la disciplina sostanziale e quella processuale – permette di limitare in termini quantitativi il potere esercitato dall'Amministrazione.

La proporzionalità trae origine dal diritto europeo che, come ricostruito dalla dottrina, ricava il principio dal diritto tedesco<sup>216</sup> per poi trasporlo negli ordinamenti nazionali che lo invocano direttamente o indirettamente, come nel caso dell'Italia che all'art. 1, comma 1 della l. n. 241/1990<sup>217</sup> prevede anche i «*principi dell'ordinamento comunitario*» nell'orientamento dell'attività amministrativa.

Si tratta di un principio che permette la flessibilità dell'azione amministrativa e di conseguenza la rispondenza della stessa ai canoni di

---

<sup>216</sup> Sull'evoluzione del principio di proporzionalità nell'ordinamento tedesco si veda M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, Modena, 2015, pp. 19-32, per cui la sua applicazione non sarebbe che un caso particolare del bilanciamento che «*non presuppone nulla di più di due (o più) beni giuridici o interessi giuridicamente rilevanti che confliggano tra loro*». Secondo lo studioso tedesco, il principio sarebbe emerso nell'ordinamento soprattutto attraverso il ruolo svolto dalla corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) in quanto «*anche se sprovvisto di espressa positivizzazione, il principio di proporzionalità viene ricavato dall'essenza dei diritti fondamentali, i quali, come espressione della generale pretesa di libertà del cittadino nei confronti dello Stato, possono essere limitati dal pubblico potere solo nella misura in cui tale opzione si imponga come necessaria per la protezione di interessi pubblici*». Conclude indicando, oltre ai criteri di idoneità, necessità e adeguatezza quelli di legittimità dello scopo e di legittimità del mezzo. In argomento si veda inoltre D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 111 ss. Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea al principio di proporzionalità spetta rango costituzionale, quale principio generale finalizzato a limitare le misure comunitarie restrittive, comprese quelle adottate dal legislatore (cfr. Corte di Giustizia, 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa C-11/70; Corte di Giustizia, 24 ottobre 1973, *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, causa C-5/73).

<sup>217</sup> «L'attività amministrativa persegue fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario». Il richiamo ai principi di matrice comunitaria è frutto delle modifiche apportate alla l. n. 241/1990 dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Sull'influenza del diritto comunitario sul provvedimento amministrativo si veda anche G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2008, p. 67 ss. evidenziando come già l'influenza indiretta dell'ordinamento comunitario avrebbe favorito l'estensione dei principi dell'ordinamento comunitario nell'ambito del provvedimento amministrativo nazionale.

razionalità e legalità, col fine ultimo di orientare il caso concreto in maniera equa e giusta attraverso i tre criteri di cui è composto il principio: l'ideoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto (intesa come adeguatezza)<sup>218</sup>.

La idoneità mette in relazione il mezzo adoperato con l'obiettivo da perseguire, la necessità (o regola del mezzo più mite) mette invece a confronto le misure ritenute astrattamente idonee e orienta la scelta concreta su quella che comporta il minor sacrificio possibile degli interessi colpiti dal provvedimento, l'adeguatezza infine, consiste nella valutazione della scelta finale in termini di tollerabilità della restrizione o incisione nella sfera giuridica del destinatario del provvedimento, assicurando in ultima analisi una *«ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi»*<sup>219</sup>.

È così che il principio di proporzionalità, oltre che ad orientare in prima analisi il legislatore nella previsione di specifiche sanzioni in conseguenza della commissione di determinati illeciti amministrativi, orienta anche la Pubblica Amministrazione nel concreto esercizio del potere sanzionatorio di cui è titolare.

Possono quindi essere ricondotti ad un'applicazione del principio di proporzionalità in campo sanzionatorio tanto l'articolo 10 in tema di definizione

---

<sup>218</sup> In giurisprudenza sul principio di proporzionalità si veda *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, sent. 26 febbraio 2015, n. 964 o più recentemente Cons. Stato, sez. V, sent. 26 settembre 2022, n. 8239 nel ricordare nuovamente, nel caso posto all'attenzione del collegio giudicante relativamente al potere di ordinanza "ordinaria" (non di necessità e urgenza) del Sindaco che *«il principio di proporzionalità impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato; definito lo scopo avuto di mira, il principio di proporzionalità è rispettato se la scelta concreta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza)»*.

<sup>219</sup> Così TAR Puglia, Lecce, sez. II, sent. 10 luglio 2014, n. 1715 nell'affermare anche che il principio di proporzionalità assume particolare rilievo non solo in materia sanzionatoria ma *«più in generale nel caso di poteri che incidono negativamente nella sfera giuridica del destinatario»*. Sulla rilevanza del principio di proporzionalità inteso come *«corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento, aventi rango costituzionale fondamentale»* cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 5 marzo 2014, n. 2544. Per Cons. Stato, sez. V, sent. 20 febbraio 2017, n. 746 *«Alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi»*.



dei limiti edittali della sanzione, quanto l'articolo 11 della l. 689 del 1981 che individua i criteri tanto per l'applicazione quanto per la determinazione della sanzione. Anche se la legge fa espresso riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie si ritiene tuttavia che si tratti di un criterio generale applicabile al fenomeno sanzionatorio complessivamente considerato e come tale funzionale al principio di graduazione della sanzione amministrativa<sup>220</sup>.

Peraltro, a conferma di una simile lettura estensiva, si può notare che il principio di proporzionalità trova applicazione nell'esercizio del potere sanzionatorio anche nei regolamenti delle autorità amministrative. Come accade ad esempio nel caso della Banca d'Italia, le relative disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa – con la presenza di sanzioni amministrative pecuniarie e non – prevedono in premessa che *«la disciplina e l'attività sanzionatoria tendono ad assicurare l'effettività delle regole; le sanzioni hanno carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo»*. Il testo prosegue inoltre nell'evidenziare come la proporzionalità sia un approccio che ispira la disciplina e l'attività sanzionatoria *«al fine di graduare l'intervento sanzionatorio in relazione a ogni circostanza rilevante»*<sup>221</sup>.

Il principio di proporzionalità può inoltre essere proiettato a livello costituzionale nell'ambito della regola della ragionevolezza di cui è diretta espressione l'art. 3 Cost. per cui non sarebbe conforme al più generale principio di eguaglianza una misura sanzionatoria che di fatto si risolverebbe in una

---

<sup>220</sup> Sono a favore dell'estensione del campo di applicazione del principio di proporzionalità – e dei criteri individuati dall'art. 11 della l. n. 689/1981 – anche alle sanzioni non pecuniarie C.E. PALIERO, A. TRAVI, *Sanzioni amministrative*, cit., p. 408; Id., *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 303. Sul concetto di proporzionalità applicato già a livello comunitario nell'ambito del Reg. (CE) 2988/95 per le sanzioni amministrative comunitarie si veda E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, pp. 29-30.

Con riferimento al tema della proporzionalità in caso di previsioni di sanzioni fisse si rinvia a quanto sarà illustrato *infra* Cap. 3, par. 1.

<sup>221</sup> Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa (aggiornato a luglio 2022 e pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 186 del 10.8.2022, in vigore dall'11.8.2022), § 1. Il testo delle disposizioni è disponibile su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

applicazione generalizzata non aderente alle specificità delle singole condotte determinandone così una discriminazione tra operatori economici<sup>222</sup>.

## **6. Il procedimento sanzionatorio.**

La sezione II della l. n. 689/1981, artt. 13 ss., disciplina le fasi del procedimento sanzionatorio che passeremo ora in rassegna al fine di poter successivamente argomentare in merito a quei principi propri del diritto amministrativo o mutuati dal diritto penale che si applicano anche a questa disciplina.

L'art. 13 disciplina gli atti di accertamento che possono essere compiuti al fine di verificare la presenza o meno di un'infrazione amministrativa disponendo che gli organi addetti al controllo nell'ambito delle rispettive amministrazioni di appartenenza, nonché gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria<sup>223</sup>, *«possono assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica»*. Restano inoltre salvi ulteriori e specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti<sup>224</sup>.

Del pari è prevista l'ipotesi, mediante un rinvio operato *per relationem* alle norme del codice di procedura penale riferite all'attività della polizia

---

<sup>222</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, ord. 9 ottobre 2014, n. 5030, considerato in diritto n. 9 premettendo che il rispetto del principio di proporzionalità nelle sue declinazioni comporta peraltro in concreto *«l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo»*.

<sup>223</sup> In caso di accertamento da parte degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria gli stessi possono anche procedere a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora. In tal caso, ai sensi dell'art. 13, co. 4 della l. n. 689/1981, trovano applicazione le disposizioni di cui agli artt. 333, co. 1 e 334, co. 1 e 2 del c.p.p. sugli obblighi di denuncia e referto.

<sup>224</sup> Cfr. art. 13, co. 5, l. n. 689/1981.

giudiziaria<sup>225</sup>, del sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa<sup>226</sup>.

Quanto ai termini per l'avvio del procedimento sanzionatorio, l'art. 14 prevede un termine perentorio entro il quale contestare gli addebiti al trasgressore ed all'eventuale persona obbligata in solido. L'atto di contestazione deve essere effettuato immediatamente o entro il termine di novanta giorni dall'accertamento se trattasi di residente entro il territorio della Repubblica o di trecentosessanta giorni se residente all'estero. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Vi possono essere inoltre casi, oggetto delle specifiche leggi di settore, in cui il termine per l'avvio del procedimento è maggiore in virtù della complessità dei procedimenti interessati<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> L'art. 321 c.p.p., comma 3 dispone che: "Nel corso delle indagini preliminari, quando non è possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto con decreto motivato dal pubblico ministero. Negli stessi casi, prima dell'intervento del pubblico ministero, al sequestro procedono ufficiali di polizia giudiziaria, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Questi, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede al giudice la convalida e l'emissione del decreto previsto dal comma 1 entro quarantotto ore dal sequestro, se disposto dallo stesso pubblico ministero, o dalla ricezione del verbale, se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria".

<sup>226</sup> Sulla specifica misura della confisca amministrativa si avrà modo di tornare *infra* Cap. 3. L'art. 13, co. 3 della l. n. 689/1981 – di cui sono immediata conseguenza i commi 1 e 3 dell'art. 21 della medesima legge sulla confisca obbligatoria – prevede che "è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione". In tale circostanza il sequestro è preventivo rispetto alla successiva adozione del provvedimento amministrativo di confisca.

<sup>227</sup> S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., pp. 230-231 in cui, dopo una rassegna delle principali differenti ipotesi del termine di avvio del procedimento (es. IVASS per cui il termine può essere, a seconda dei casi, di novanta o di centottanta giorni), mette in rilievo anche le criticità spesso riscontrate nell'individuare il *dies a quo*. Mentre infatti nel modello iniziale della l. n. 689/1981 delineato dal legislatore si pensava ad accertamenti semplici in cui «la conoscenza del fatto e la qualificazione dello stesso quale illecito tendevano a sovrapporsi, prevedendosi difatti la regola generale della contestazione immediata», nel panorama attuale caratterizzato dalla presenza di infrazioni complesse sotto l'aspetto accertativo, il termine decorerebbe «non dall'accertamento del fatto nella sua materialità da parte dell'Autorità cui è stato trasmesso il rapporto, ma va individuato nel momento in cui detta autorità abbia acquisito e valutato tutti i dati indispensabili ai fini della verifica dell'esistenza della violazione segnalata, ovvero in quello in cui il tempo decorso non risulti ulteriormente giustificato dalla necessità di tale acquisizione e valutazione». L'Autore cita inoltre *sub nota* 8 i principali orientamenti giurisprudenziali in merito tra cui Cass. civ., SS. UU., sent. 9 marzo 2007, n. 5395.

Il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve successivamente inoltrare un rapporto, ai sensi dell'art. 17, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al Prefetto<sup>228</sup>.

Effettuata la contestazione o notificazione della violazione si apre una finestra temporale di trenta giorni entro i quali gli interessati «*possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'articolo 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità*»<sup>229</sup>.

Non si rinviene nella legge 689/1981 un termine di conclusione del procedimento in cui l'amministrazione, anche eventualmente a seguito degli scritti difensivi prodotti dall'autore della violazione, deve emettere l'ordinanza di ingiunzione al pagamento qualora ritiene fondato l'accertamento o l'ordinanza motivata di archiviazione nel caso opposto.

Se non sembrano esserci dubbi in merito all'applicazione del termine di prescrizione quinquennale del diritto dell'amministrazione a riscuotere le somme dovute in caso di sanzioni amministrative pecuniarie<sup>230</sup>, più problematica appare l'individuazione di un effettivo termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, tanto in caso di sanzioni amministrative pecuniarie che nella differente ipotesi di sanzioni non pecuniarie.

La giurisprudenza è tornata più volte sul punto relativo all'impossibilità di applicare in questo contesto il termine generale di conclusione del

---

<sup>228</sup> Specifiche disposizioni in merito all'obbligo di rapporto sono previste dallo stesso art. 17, dall'art. 24 in tema di connessione obiettiva con un reato e da leggi speciali di settore. Non si procede a rapporto nel caso in cui si effettui il pagamento in misura ridotta.

<sup>229</sup> La fase di contraddittorio così delineata dalla l. n. 689/1981, che rappresenta un'innovazione ai tempi in cui la legge è stata adottata se si pensi che non era ancora entrata in vigore la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, trova invero significative deroghe nel caso di specifiche norme di settore, soprattutto avuto riguardo all'attività delle Autorità Amministrative Indipendenti.

<sup>230</sup> Art. 28, l. n. 689/1981: "1. Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. 2. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del Codice Civile".

procedimento amministrativo di trenta giorni di cui all'art. 2, co. 2, della l. n. 241/1990<sup>231</sup>. Osta ad una simile operazione di estensione analogica la presenza di procedimenti sanzionatori che possono essere particolarmente complessi e che, in caso di previsione di un termine così breve andrebbero a frustrare con l'esigenza di garanzia del diritto di difesa all'autore della violazione.

Per la Suprema Corte di Cassazione la mancata previsione di un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio, volutamente omesso da parte del legislatore, non sarebbe incompatibile con i termini infraprocedimentali delineati nella legge e sarebbe inoltre conseguenza della scelta di un «*procedimento di carattere sostanzialmente contenzioso, scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato, in modo da non consentire il rispetto di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione*»<sup>232</sup>.

Si evidenzia in realtà la frequente indicazione nei regolamenti delle autorità amministrative indipendenti di un termine entro il quale il procedimento deve essere concluso. È il caso ad esempio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che nell'apposito Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio<sup>233</sup> prevede, all'art. 5, comma 2, lett. d), il termine di centoventi giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dal

---

<sup>231</sup> “Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni”.

<sup>232</sup> Cass. civ., SS. UU., sent. 24 aprile 2006, n. 9591 che, sull'impossibilità di applicazione del termine generale di cui alla l. n. 241/1990, evidenzia che «*in tal modo verrebbe operata un'arbitraria manipolazione della norma, la quale considera unitariamente il procedimento amministrativo e dispone che il termine per la sua conclusione decorre non dall'esaurimento di ognuno dei vari segmenti che eventualmente lo compongono, bensì dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte*». La Suprema Corte di Cassazione (*ex multis* Cass. civ., sez. II, sent. 21 dicembre 2011, n. 28045) ha peraltro sempre ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della l. n. 689/1981 nella parte in cui non è previsto un termine di conclusione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione della sanzione amministrativa. In segno opposto, sulla necessità in assenza di una specifica norma, di applicare il termine finale del procedimento sancito dalla l. n.241/1990, M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, p. 83.

<sup>233</sup> Cfr. Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 – Testo consolidato con le modifiche agli articoli 1,4,7 e 8, approvate con delibera n. 438 del 12 maggio 2021, disponibile su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

termine previsto di trenta giorni per presentare memorie e documentazione difensiva, nonché richiesta di audizione.

Sarebbe dunque auspicabile un intervento del legislatore volto, in termini di disciplina generale, a prevedere un termine di conclusione del procedimento anche in materia sanzionatoria della Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito di tale cornice va estesa la trattazione relativa ai principi che possono applicarsi nel procedimento sanzionatorio e che vanno oltre i principi generali riconosciuti nell'ambito del procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, pur essendo riconducibili agli artt. 3 e 97 Cost. di parità di trattamento, imparzialità, e buon andamento dell'amministrazione<sup>234</sup>.

### **6.1. Discrezionalità ed obbligo di esercizio del potere sanzionatorio.**

Tematica che ha da sempre appassionato tanto la dottrina quanto la giurisprudenza è quella relativa alla natura discrezionale o vincolata del procedimento amministrativo sanzionatorio.

Da una prima lettura del testo costituzionale che all'art. 112 Cost., pone in capo al pubblico ministero *«l'obbligo di esercitare l'azione penale»*<sup>235</sup>, considerando da un lato l'assenza di una simile disciplina in tema di esercizio

---

<sup>234</sup> G. CORSO, *op. cit.*, p. 404 nell'evidenziare che *«l'imparzialità e il buon andamento attengono non solo alla struttura degli apparati e all'articolazione delle competenze, ma investono il funzionamento di tali apparati e quindi i profili attinenti alle funzioni e all'esercizio dei poteri»*.

<sup>235</sup> Come osservato da M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, VII ed., Milano, 2018, p. 466, l'obbligo di esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero ogniqualvolta abbia notizia di reato, risponde all'esigenza di garantire una effettiva parità di trattamento nell'utilizzo senza discrezionalità delle prerogative di cui al potere giudiziario, in connessione con il più generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Di recente si vedano le linee programmatiche presentate dal Ministro della Giustizia Carlo Nordio presentate in audizione alle rispettive commissioni parlamentari del Senato della Repubblica (6 dicembre 2022) e della Camera dei Deputati (7 dicembre 2022), e le cui registrazioni sono disponibili sui rispettivi siti istituzionali [www.camera.it](http://www.camera.it) e [www.senato.it](http://www.senato.it), volte a prevedere l'individuazione di criteri guida, delineandone anche delle responsabilità, nell'esercizio dell'azione penale che *«si è tradotta in intollerabile arbitrio a causa della massa di fascicoli. Quindi il PM è costretto a una scelta, può indagare nei confronti di tutti senza rispondere a nessuno e questo favorisce alle ambizioni di pochi magistrati. Anche perché si agisce in assenza di responsabilità per le proprie azioni, svincolati da controlli che in ogni democrazia limitano l'esercizio di un potere»*.

dell'azione amministrativa, e dall'altro lato la differenza nella natura delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali in tema di incidenza sulla libertà personale, ci sembra di poter propendere a favore della discrezionalità del procedimento sanzionatorio.

Tuttavia la riflessione non appare così scontata e si presta invero a più considerazioni che qui cercheremo di esporre in quanto dall'analisi del procedimento come esercizio di un potere discrezionale o vincolato, discendono importanti conseguenze non solo relativamente alla natura giuridica che assume la sanzione amministrativa ma anche, in tema di tutela delle situazioni giuridiche soggettive, rispetto al tema del riparto di giurisdizione.

Nella prima metà del Novecento l'orientamento dominante in dottrina, ampiamente sostenuto e argomentato negli scritti dello Zanolini, era quello relativo alla visione della potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione come espressione di un potere discrezionale puro<sup>236</sup>.

A voler provare ad individuare un principio di obbligatorietà anche dell'azione sanzionatoria amministrativa, dovremmo collocare la nostra riflessione con l'avvento della l. n. 689/1981 il baricentro dell'attenzione si sposta invece sulla formulazione dell'art. 17 che nel prevedere un obbligo di rapporto dell'agente o del funzionario che ha accertato la violazione e in capo all'autorità competente l'obbligo, ai sensi del successivo art. 18, di adottare un'ordinanza di ingiunzione al pagamento o di archiviazione, farebbe propendere per l'assenza di qualsiasi margine di discrezionalità in merito all'*an* della pretesa punitiva<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Tra gli scritti dell'insigne studioso sul tema si ricorda G. ZANOLINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, 1921, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 127 ss. Condividono la ricostruzione del potere sanzionatorio amministrativo come discrezionale anche V. BACHELET, *Problemi e prospettive della depenalizzazione delle infrazioni in materia di circolazione stradale*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1981, p. 620, il quale sulla valutazione di merito ai fini della determinazione della sanzione parla di «discrezionalità del prefetto entro il minimo ed il massimo fissati dal legislatore»; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e posizioni soggettive: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Regioni*, 1987, p. 559 che a proposito della potestà sanzionatoria amministrativa evidenzia la presenza di «ambiti consistenti di discrezionalità amministrativa».

<sup>237</sup> Per M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 199, la formulazione dell'art. 18 della l. n. 689/1981 in merito all'ordinanza-ingiunzione ed

Anche con riferimento al *quantum*, sarebbero esclusi da parte della legge del 1981 margini di operatività della discrezionalità. L'amministrazione, in applicazione dei parametri di cui all'art. 11, non sarebbe titolare di discrezionalità amministrativa ma al massimo di "discrezionalità giudiziale", simile a quella del giudice penale nel commisurare la pena<sup>238</sup>.

Se il dibattito dottrinale si sposta successivamente verso una concezione delle sanzioni amministrative quali «*atti vincolati per eccellenza*»<sup>239</sup>, quanto accade invece nella giurisprudenza si presta a due ordini di considerazioni.

Non è unanime il pensiero della giurisprudenza di legittimità che ha solitamente ricondotto la discrezionalità del potere sanzionatorio a tutte quelle ipotesi in cui la sanzione è anche mezzo per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla cura degli interessi pubblici cui è preposta l'amministrazione, valorizzando invece il suo carattere vincolato nelle ipotesi in cui la sanzione amministrativa non tiene conto degli interessi pubblici ed il potere esercitato dalla Pubblica Amministrazione è orientato esclusivamente alla commisurazione della sanzione all'entità della violazione, conformemente al contenuto tipico di ogni potere punitivo<sup>240</sup>.

---

all'ordinanza-archiviazione rappresenta «una positiva enunciazione del principio di obbligatorietà dell'azione sanzionatoria amministrativa».

<sup>238</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 278. Per un approfondimento sul tema della discrezionalità in generale nell'ambito giuridico si rinvia, anche per i necessari riferimenti bibliografici, a M. CASAVECCHIA, *La discrezionalità giuridica ed in particolare quella amministrativa*, in *nuovo dir. soc.*, 7, 2017, p. 775 ss.

<sup>239</sup> In questo senso S. TARULLO, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Torino, 2020, pp. 387-388 per cui una volta riscontrato il fatto sanzionabile non vi sarebbero margini di discrezionalità da parte dell'amministrazione nell'*an* e la conseguente irrogazione della sanzione diventa doverosa. L'Autore apre a possibili spiragli di discrezionalità esclusivamente nel momento della scelta della sanzione allorquando l'amministrazione è chiamata a scegliere tra sanzioni di tipo diverso (pecuniaria/interdittiva) o a scegliere il *quantum* da applicare al caso concreto nel rispetto dei minimi e massimi edittali predeterminati dalla legge. Conclude ritenendo che, indipendentemente dalla qualificazione del potere riconosciuto all'amministrazione in merito al *quantum* come discrezionale o meno, il giudice sarebbe in ogni caso chiamato a valutare la ragionevolezza e la proporzionalità della misura «per rilevare il vizio di eccesso di potere nelle sue varie figure sintomatiche».

<sup>240</sup> Tale orientamento ambivalente da parte della giurisprudenza è maggiormente evidente con riferimento ai poteri sanzionatori riconosciuti in capo alle autorità amministrative indipendenti. Così, mentre Cass. Civ., SS. UU., sent. 9 novembre 2009, n. 23667, in merito alle sanzioni erogate dall'AGCM riconosce nell'atto sanzionatorio dell'autorità l'espressione «*della funzione pubblica, adottato nell'esercizio di un potere di supremazia*», in Id., sent. 24 gennaio 2005, n. 1362 in merito alle sanzioni erogate dalla CONSOB, il giudice di legittimità pone in



Quanto invece al giudice amministrativo, si rileva l'impostazione seguita dal Consiglio di Stato nel qualificare tendenzialmente come discrezionale il potere sanzionatorio riconosciuto in capo alla Pubblica Amministrazione, sia con riferimento all'accertamento dei fatti ed alla loro eventuale qualificazione nell'ambito della fattispecie prevista dalla norma incriminatrice, sia con riferimento alla concreta quantificazione della sanzione<sup>241</sup>.

Volendo operare una sintesi, che debba necessariamente tener conto anche del testo della legge, ci sembra opportuno muovere le nostre considerazioni prima sull'*an* e poi sul *quantum* della pretesa punitiva.

Con riferimento al primo profilo risulta invero problematico, quantomeno in linea generale, individuare un margine di discrezionalità in capo all'amministrazione nell'avvio del procedimento sanzionatorio in quanto, anche in assenza di una disposizione simile a quella di cui all'art. 112 Cost. sull'obbligatorietà dell'azione penale, opererebbe comunque in via residuale la "valvola" di cui all'art. 97 Cost., a garanzia del «*buon andamento*» della Pubblica Amministrazione<sup>242</sup>.

Peraltro, come già avviene da parte degli uffici del Pubblico Ministero anche a fronte di gravi notizie di reato, può al massimo operarsi – tanto in

---

rilievo la necessità di applicare le sanzioni «*sulla base di criteri (art. 11, legge 689/81) e secondo regole procedurali (artt. 13, 14, 18, 19, legge ult. cit.) che escludono la possibilità di valutazioni discrezionali. Siamo quindi in presenza di un'attività vincolata che, proprio per questo, non può essere assimilata, pur essendo ad essa strettamente collegata, a quella di vigilanza, le cui modalità di esercizio non sono invece rigidamente predeterminate*». Come è stato peraltro osservato da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 280, richiamando gli scritti di F. GOISIS già citati in questa ricerca, tali orientamenti contrastanti della giurisprudenza di legittimità sarebbero stati volti «*a razionalizzare ex post scelte legislative di riparto di giurisdizione*» peraltro poi dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale per eccesso di delega da parte del legislatore delegato del Codice del processo amministrativo. L'Autore fa riferimento alle pronunce della Corte Cost., sent. 27 giugno 2012, n. 162; Id., sent. 15 aprile 2014, n. 94 che, rispettivamente per la CONSOB e per la Banca d'Italia avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano la devoluzione delle relative controversie sanzionatorie in capo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

<sup>241</sup> Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, sent. 23 marzo 2016, n. 1199.

<sup>242</sup> In questo senso concludono M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 199 ss. e C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 250 ss., nell'escludere la presenza di indici di discrezionalità nell'ambito della funzione sanzionatoria amministrativa.

ambito penale, quanto in ambito amministrativo – una scelta sui prioritari interessi pubblici cui sono collegate le relative infrazioni da accertare senza che ciò rappresenti tuttavia un classico esercizio di discrezionalità.

Non vi sarebbero quindi possibilità di scelte discrezionali da parte dell'amministrazione, in sede di avvio del procedimento al ricorrere dei presupposti previsti dalla norma.

Quanto ai procedimenti delle Autorità Amministrative Indipendenti, soprattutto in ambito euro-comunitario, vi è tuttavia la sempre più frequente possibilità, una volta avviato il procedimento di accertamento dell'infrazione, di poterlo concludere non con un provvedimento irrogativo della sanzione bensì con un impegno: in tale situazione – in cui l'autorità può godere di una discrezionalità amministrativa (oltre che tecnica) – l'amministrazione effettua un bilanciamento tra i confliggenti interessi pubblici e privati decidendo eventualmente di non portare a termine il procedimento, senza accertare ed irrogare la relativa sanzione, qualora ritenga vincolanti gli impegni assunti dal soggetto sottoposto a procedimento<sup>243</sup>.

Una volta concluso il procedimento e dovendosi procedere quindi all'accertamento dell'infrazione vi sono due differenze di fondo a seconda che si tratti di sanzioni amministrative pecuniarie o meno.

Le prime, nell'ambito del modello delineato dalla l. n. 689/1981, sono di facile accertamento e sono accompagnate anche dalla regola generale ivi prevista della contestazione immediata. Le sanzioni amministrative non pecuniarie invece, comportano spesso in sede di accertamento l'applicazione di regole tecniche, pur opinabili, con ciò consentendo l'ingresso nel procedimento amministrativo ad una forma di discrezionalità, seppur per l'appunto, tecnica<sup>244</sup>:

---

<sup>243</sup> L'eventualità di una discrezionalità in merito all'*an* nella "sottofase" del procedimento sanzionatorio che può concludersi con impegni è presa in esame da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 283.

<sup>244</sup> Non potendo entrare in questa sede nel merito dell'ampio dibattito tanto dottrinale quanto giurisprudenziale in merito alla natura ed ai limiti della discrezionalità tecnica ed a quelli che sono i suoi rapporti con la discrezionalità c.d. "pura", ci sembra opportuno tuttavia condividere la tesi gianniniana che, superando quella che all'inizio era una tendenziale assimilazione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa, ha alla fine ricondotto la prima esclusivamente ad un momento conoscitivo (giudizio) teso all'accertamento dei fatti

sarà la norma attributiva del potere a verificare se sia concretamente operata la scelta da parte del legislatore di conferire all'amministrazione un potere vincolato o discrezionale.

Rimangono infine escluse forme di bilanciamento tra interessi, con conseguente esercizio di discrezionalità, allorché all'esito del procedimento di accertamento si debba poi procedere all'irrogazione/applicazione del provvedimento sanzionatorio previsto dalla norma per l'autore della trasgressione.

Con riferimento invece al secondo profilo, quello cioè relativo al *quantum* della pretesa sanzionatoria, seppur è vero che l'art. 11 della l. n. 689/1981 prevede che nell'applicazione della sanzione amministrativa «*si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*» è pur vero che gli elementi forniti dal legislatore rappresentano delle maglie larghe entro cui trovano sicuramente spazio ampi profili di discrezionalità da parte dell'amministrazione<sup>245</sup>.

L'espressione "gravità della violazione" riconduce inevitabilmente il ragionamento al ruolo che la Pubblica Amministrazione assegna alla violazione nell'ambito della più ampia tutela dell'interesse pubblico cd. "sussidiato", protetto dalla sanzione e oggetto dall'azione amministrativa<sup>246</sup>.

---

senza operare alcuna scelta e la seconda invece alla più generale ponderazione di interessi (M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 72; su cui si veda anche F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004). Tale dibattito ha subito nel corso degli anni varie evoluzioni che ciclicamente hanno cercato di assimilare le due nozioni di discrezionalità (si vedano gli studi di D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995 e E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1980) o di confermare invece la tesi del Giannini (*ex multis* R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, II ed., Torino, 2017).

<sup>245</sup> L'articolo fa riferimento esplicito alla sanzione amministrativa ma si ritiene che la regola generale – speculare alla norma di cui all'art. 133 c.p. per l'illecito penale – possa trovare applicazione anche con riferimento alle sanzioni non pecuniarie. Sull'applicazione dell'art. 11 della l. n. 689/1981 in tema di sanzioni antitrust adottate dall'AGCM si veda P. FATTORI, M. DE VITA, *Il regime sanzionatorio delle intese restrittive della concorrenza e degli abusi di posizione dominante*, in *Temi e Problemi*, 1996, consultabile online sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

<sup>246</sup> Riprendono la nozione dell'interesse subsidiato C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., p. 370, evidenziando che gli interessi in concreto devoluti alla cura dell'amministrazione incidono sulla commisurazione della sanzione e «*non possono dirsi*

Ancora, con riferimento all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, si pensi alla duttilità con la quale l'amministrazione potrà operare scelte discrezionali in caso di ravvedimento operoso *post factum*, differenziando la risposta in merito al *quantum* sanzionatorio a seconda che l'agente abbia eliminato o attenuato le conseguenze o abbia esclusivamente operato un tentativo, pur accompagnato dalla volontà dello scopo, senza tuttavia raggiungerne il risultato.

Infine, con riferimento alla personalità del trasgressore, le cui condizioni economiche costituiscono una specificazione, occorrerà fare riferimento non solo ai concetti già propri al diritto penale nell'ambito di applicazione dell'art. 133 c.p. e di cui alla "capacità a delinquere" ed ai "motivi a delinquere" ma anche alla differente possibilità di valutare la personalità dell'autore della violazione in caso di recidiva, fattispecie quest'ultima peraltro esplicitamente normata dall'art. 8-*bis* della l. n. 689/1981<sup>247</sup>.

---

*estranei all'esercizio della funzione sanzionatoria*», dal momento che la loro stessa rappresentazione da parte dell'amministrazione «può costituire un elemento significativo per la determinazione del quantum della sanzione».

<sup>247</sup> L'articolo 94 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, ha previsto nell'ambito della l. n. 689/1981 una specifica disciplina della recidiva attraverso l'introduzione dell'art. 8-*bis* ("Reiterazione delle violazioni") il quale dispone che "1. Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo. 2. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. 3. La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione. 4. Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. 5. La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta. 6. Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno. 7. Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato". Si noti che con riferimento alle violazioni "della stessa indole", risulta utile richiamare quanto disposto a livello penale dell'art. 101 c.p. allorché prevede che "Agli effetti della legge penale, sono considerati reati della stessa indole non soltanto quelli che violano una stessa disposizione di legge, ma anche quelli che, pure essendo preveduti da disposizioni diverse di questo codice ovvero da leggi diverse, nondimeno, per la natura dei fatti che li costituiscono o dei motivi che li determinarono, presentano, nei casi concreti, caratteri fondamentali comuni". Con riferimento invece alla c.d. "recidiva infraquinquennale" l'art. 8-*bis* «rappresenta il corrispondente in

Deve pertanto concludersi in merito alla possibilità di una generale discrezionalità prevista nell'ambito del procedimento sanzionatorio limitata nell'*an* nella fase di accertamento dell'illecito e più ampia nel *quantum*, in sede di concreta irrogazione della sanzione.

## 6.2. Il principio del giusto procedimento.

Ci si è interrogati nel tempo se il principio del “giusto processo” previsto dall'art. 111, comma 1, Cost.<sup>248</sup> potesse trovare applicazione anche nell'ambito specifico del procedimento sanzionatorio amministrativo.

La giurisprudenza ha da sempre negato l'applicazione di un principio che lo stesso testo costituzionale pone nell'ambito della sezione II (norme sulla giurisdizione), del titolo IV (la Magistratura) e che peraltro si rivolge al *processo*, piuttosto che al *procedimento*.

Secondo una celebre sentenza della Corte Suprema di Cassazione, che si era espressa anche sull'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 24 Cost., *«tali norme riguardano espressamente solo il giudizio, ossia il procedimento giurisdizionale che si svolge avanti al giudice e non il procedimento amministrativo, ancorché finalizzato all'emanazione di provvedimenti incidenti su diritti soggettivi, sicché tale, mancata (completa) equiparazione del procedimento amministrativo a quello giurisdizionale non viola in alcun modo la Costituzione»*<sup>249</sup>.

Anche estendendo l'analisi al più ampio principio del giusto processo previsto dall'art. 6, par. 1 CEDU<sup>250</sup>, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha

---

*materia amministrativa di alcune forme della recidiva penale (specifica ed infraquinquennale, art. 99 c.p., comma 2, nn. 1 e 2)»* (cfr. Cass. civ., sez. II, sent. 25 giugno 2008, n. 17439). Sulla formulazione dell'articolo della recidiva in campo sanzionatorio amministrativo rispetto alla recidiva penale sia consentito il rinvio, anche ai necessari riferimenti bibliografici, a E. DOLCINI, *Sui rapporti fra tecnica sanzionatoria penale e amministrativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1987, p. 777 ss.

<sup>248</sup> “La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”.

<sup>249</sup> Cfr. Cass. civ., sez. I, sent. 30 settembre 2009, n. 20935.

<sup>250</sup> “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

evidenziato come non ci sia alcuna esigenza che farebbe propendere per l'estensione delle garanzie del giusto processo previste in sede penale anche alla fase amministrativa, nel momento in cui via sia comunque la possibilità di un controllo pieno (*full jurisdiction*) in sede giurisdizionale<sup>251</sup>. I giudici di Palazzo Spada hanno infatti rilevato che l'art. 6 CEDU non richiede una trasformazione in senso paragiurisdizionale del procedimento amministrativo con la conseguenza di dover applicare al suo interno anche le garanzie del giusto processo, prima fra tutte quelle del contraddittorio orizzontale tra due parti poste in posizioni di parità rispetto all'autorità decidente, ma, «*semplicemente l'eventuale connotazione in senso quasi-judicial del procedimento amministrativo sanzionatorio consente di ritenere soddisfatte già in tale sede le garanzie sottese al principio del giusto processo*»<sup>252</sup>.

---

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”.

<sup>251</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 26 marzo 2015, n. 1595 (cui è seguita Id., sent. 26 marzo 2015, n. 1596) che si è espresso sul principio del giusto procedimento sanzionatorio successivamente alla decisione della Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 4 marzo 2014, *Grande Stevens and Others v. Italy*, ricorsi nn. 18640/10; 18647/10; 18663/10; 18668/10; 18698/10, § 117 ss., in cui la Corte di Strasburgo aveva rilevato, con riferimento alle sanzioni – qualificate come penali – previste dal d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) e applicate dalla CONSOB – una delle carenze di garanzie riferibili in via generale all'art. 6 CEDU (diritto ad un equo processo) e più specificatamente, come rilevato nel commento di M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi Cedu*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 11, alla mancata parità delle armi tra accusa e difesa, alla necessità di una udienza pubblica dove potesse esserci il confronto orale tra le parti ed alla carenza di imparzialità che deve esserci tra organo istruttore e organo giudicante. Il giudice convenzionale ha tuttavia concluso per il soddisfacimento di tali garanzie nella fase successiva del controllo giurisdizionale essendo il giudice dotato di *full jurisdiction* pur continuando a rilevare anche in questa fase una carenza sotto il profilo della pubblicità dell'udienza non compatibile con l'art. 6 CEDU. Sul caso *Grande Stevens* si avrà modo di tornare *infra* in questo capitolo allorché dovremo affrontare l'applicazione del principio del “*ne bis in idem*” nell'ambito del procedimento sanzionatorio amministrativo.

<sup>252</sup> *Ibidem*, considerato in diritto, n. 18 ove il Consiglio di Stato evidenzia altresì che «*quando le garanzie del giusto processo non siano assicurate in sede procedimentale, esse devono essere necessariamente soddisfatte in sede processuale ove il giudice, per supplire alla carenza di garanzie del contraddittorio, di indipendenza del decisore, di parità delle parti, deve agire come se riesercitasse il potere, senza alcun limite alla piena cognizione dei fatti e degli interessi in gioco*». Per un commento cfr. B. RAGANELLI, *Sanzioni Consob e tutela del contraddittorio procedimentale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2015, p. 511 ss.

Inoltre, sempre ad avviso del giudice amministrativo, anche nei casi posti all'attenzione della Corte EDU non sarebbe mai stata rilevata una richiesta di intervento del legislatore sulla disciplina del procedimento sanzionatorio essendosi le pronunce del giudice convenzionale focalizzate esclusivamente su casi concreti senza mai statuire nulla sulla generalità della disciplina<sup>253</sup>.

Ci sembra infine di poter condividere la lettura della dottrina fornita in merito al principio del giusto procedimento, inteso come canone fondamentale dell'agire amministrativo, ovvero, ricalcando quanto sostenuto dal Benvenuti, come forma della funzione amministrativa che opera prescindendo da singole disposizioni positive<sup>254</sup>. In definitiva, pur non riscontrando l'applicazione dei principi costituzionali del giusto processo ci sarebbe comunque una processualizzazione del procedimento sanzionatorio amministrativo in cui l'art. 111 Cost. riveste un «*archetipo dal quale estrarre, o meglio modellare, nella prospettiva del "giusto procedimento", le forme più consone per l'esercizio democratico e partecipativo della funzione pubblica*»<sup>255</sup>.

### **6.3. Obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio.**

Se il procedimento sanzionatorio è un procedimento amministrativo a tutti gli effetti e se, come tale, anche per questo procedimento valgono le norme generali previsti dall'ordinamento, un altro aspetto da prendere in considerazione è quello relativo all'applicazione al provvedimento finale

---

<sup>253</sup> Così TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 27 novembre 2014, nn. 11886, 11887 evidenziando il passaggio della sentenza *Grande Stevens* dove la Corte aveva evidenziato che non si riteneva necessario «*indicare misure generali che lo Stato dovrebbe adottare per l'esecuzione della presente sentenza*».

<sup>254</sup> Si rinvia a quanto esposto *sub* Cap. 1, par. 5. Tale orientamento è peraltro condiviso da V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, VI ed., Torino, 2017, p. 314. Per lo Studioso sarebbe questa la lettura del concetto di "giusto procedimento" accolta dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990 che si estrinseca principalmente in due esigenze: nell'articolazione dell'azione amministrativa in una serie di adempimenti che possano contribuire ad una migliore assunzione e valutazione dei fatti e degli interessi emersi nella situazione reale (esigenza di buon andamento) e, nell'esercizio dell'azione amministrativa attraverso la partecipazione degli interessati portatori di loro interessi soggettivi e particolari (esigenza di imparzialità e giustizia).

<sup>255</sup> In questo senso F. CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 309.

derivante del generale obbligo di motivazione di cui all'art. 3, co. 1 della l. n. 241/1990<sup>256</sup>.

L'adeguata motivazione fornita dall'amministrazione rappresenta indubbiamente una garanzia per il cittadino che potrà esercitare i suoi diritti di difesa e di opposizione alle determinazioni assunte, sia nell'ambito del procedimento sanzionatorio<sup>257</sup>, sia nell'eventuale e successivo procedimento di impugnazione del provvedimento innanzi all'autorità giurisdizionale<sup>258</sup>.

Farebbe inoltre propendere per una interpretazione positiva in merito alla previsione dell'obbligo di motivazione in sede di accertamento dell'illecito cui è collegata una sanzione amministrativa pecuniaria, la formulazione dell'art. 18 della l. n. 689/1981 il quale prevede la necessaria motivazione tanto dell'ordinanza-ingiunzione che ritiene fondato l'accertamento e, determinandone la somma, ingiunge al pagamento, quanto l'ordinanza che, accogliendo gli scritti difensivi presentati dall'autore della violazione, o all'esito dello svolgimento dell'audizione da questo richiesta, dispone l'archiviazione degli atti.

---

<sup>256</sup> “Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”. Si ricorderà inoltre che la legge sul procedimento amministrativo prevede all'art. 3, comma 2, la non obbligatorietà della motivazione “per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale”. Obbligo di motivazione che è peraltro previsto anche con specifico riguardo ai provvedimenti giurisdizionali direttamente dalla Costituzione allorché l'art. 111, comma 6, Cost. dispone che “Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”. Sulla possibilità di ricavare l'obbligo di motivazione anche dall'art. 111 Cost, si veda G. BERLIRI, *Sanzioni amministrative e principi costituzionali della potestà punitiva penale*, cit., p. 301. M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 195 osserva invece che «l'obbligo di adeguata motivazione» del provvedimento sanzionatorio sarebbe invece riconducibile alla garanzia del buon andamento prevista dall'art. 97 Cost.

<sup>257</sup> Valgano sul punto le considerazioni esposte *supra*, in questo Capitolo, par. 6.

<sup>258</sup> Ha osservato infatti il giudice amministrativo, in merito alla necessità di una congrua motivazione, che nell'esame dei fatti che costituiscono l'illecito delineato dalla norma, il procedimento accertativo, deve essere condotto «*in modo estremamente rigoroso, nella consapevolezza delle gravi conseguenze connesse al mancato accertamento*» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. 16 gennaio 2014, n. 148).



## 7. Il principio del «*ne bis in idem*».

Pur non essendo previsto da specifica disposizione costituzionale, ci sembra opportuno soffermare brevemente la nostra attenzione sull'applicazione, anche nel campo sanzionatorio amministrativo, del principio di origine penalistica del *ne bis in idem* che, nella sua duplice declinazione sostanziale e processuale prevede da un lato il divieto di più pene per il medesimo disegno criminoso e, dall'altro lato, il divieto di più processi contro lo stesso autore per il medesimo fatto costituendo, in quest'ultimo caso, una garanzia per il privato contro eventuali abusi da parte del potere giurisdizionale<sup>259</sup>.

Il rischio, come appare da subito, è che possano prospettarsi duplicazioni di procedimenti sanzionatori, penali e amministrativi, che abbiano come riferimento un medesimo fatto.

A livello di *ne bis in idem* sostanziale la l. n. 689/1981 interviene, ricalcando l'analoga disciplina di stampo penale<sup>260</sup>, attraverso il principio di specialità previsto dall'art. 9 in virtù del quale «*Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale*». Il secondo comma inoltre, sancendo una prevalenza della norma penale<sup>261</sup>, disciplina l'ipotesi in

---

<sup>259</sup> Per una panoramica dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* in campo penale F. MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, in M. ROMANO (a cura di), *Commentario sistematico del codice penale*, III ed., I, Milano, 2004, p. 179; F. ANTOLISEI, *Concorso formale e conflitto apparente di norme*, in *Giust. pen.*, 1942, II, p. 609 ss.; A.F. TRIPODI, *Cumuli punitivi, ne bis in idem e proporzionalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 1048 ss.; G.A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1988, II, p. 416 ss.; G. LOZZI, *Profili di una indagine sui rapporti tra «ne bis in idem» e concorso formale di reati*, Milano, 1974.

<sup>260</sup> Ci si riferisce all'art. 15 c.p. sul concorso apparente di norme incriminatrici il quale dispone che: “Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito”.

<sup>261</sup> Come è stato osservato da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 205, la deroga al principio di specialità in favore della prevalenza della norma applicativa della sanzione penale può essere derogata dal legislatore attraverso le ampie formulazioni spesso presenti nel testo legislativo quali “salvo che il fatto costituisca reato”. Sul punto vedi anche E. DOLCINI, *Art. 9 l. 689/1981. Principio di specialità*, in AA.VV., *Commentario alle “modifiche al sistema penale”*, Milano, 1982, , p. 55 ss.

cui uno stesso fatto sia punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che prevede una sanzione amministrativa disponendo, in questo caso, che «*si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali*».

Opera su un differente piano la questione relativa invece al *ne bis in idem* processuale che non vede nel complesso fenomeno sanzionatorio amministrativo la presenza di una norma simile a quella di cui all'art. 649 c.p.p., rubricato "Divieto di un secondo giudizio" il quale prevede, nell'ipotesi in cui un imputato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili venga sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, la pronuncia da parte del giudice in ogni stato e grado del processo di una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere.

La possibilità che possano coesistere procedimenti sanzionatori penali e amministrativi paralleli tra loro risponde alla duplice esigenza volta a mantenere la repressione penale e, al contempo, assicurarsi, attraverso lo strumento amministrativo, un modo più veloce ed efficace di *enforcement* del complessivo apparato sanzionatorio<sup>262</sup>.

Tuttavia, nell'ambito dell'influenza che la giurisprudenza convenzionale ha avuto sull'ordinamento interno in tema di potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, deve operarsi un dovuto, quanto necessario e imprescindibile ai fini della nostra indagine, passaggio sull'interpretazione che i giudici di Strasburgo hanno fornito all'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 della CEDU, rubricato "Diritto di non essere giudicato o punito due volte", che di fatto codifica il principio del *ne bis in idem* processuale in ambito convenzionale.

La disposizione, che si pone con caratteri estremamente cogenti in tema di diritto internazionale non essendone consentita la deroga nemmeno in caso

---

<sup>262</sup> Parla di «competizione» tra sanzione penale e sanzione amministrativa, in modo che «*almeno una delle due riesca a raggiungere il traguardo*» A. ALESSANDRI, *Attività di impresa e responsabilità penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 555 ss.

di emergenza<sup>263</sup>, prevede al par. 1 che «nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato»<sup>264</sup>.

Vale chiaramente sul punto quanto si è già avuto modo di approfondire in merito all'interpretazione fornita in ambito convenzionale alla nozione di «accusa penale» che come noto ci permette oggi – in applicazione dei criteri individuati nella decisione *Engel* – di ricomprendere anche quelle sanzioni che, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita da ciascuno Stato, sono caratterizzate da un particolare livello di afflittività. Questo è peraltro il quadro emergente dalla Corte EDU che, pronunciandosi nel settore degli illeciti finanziari nel già citato caso *Grande Stevens*<sup>265</sup>, ha inteso estendere

---

<sup>263</sup> Recita infatti il par. 3 dell'art. 4, prot. add. n. 7, che “Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione”, con ciò facendo rinvio alla specifica disposizione convenzionale che prevede in linea generale la possibilità per gli Stati contraenti di adottare delle misure in deroga agli obblighi CEDU “in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione” e comunque “nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale”.

<sup>264</sup> Resta salva la possibilità indicata dal par. 2 dell'art. 4, di poter prevedere “la riapertura del processo, conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta”.

<sup>265</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 4 marzo 2014, *Grande Stevens and Others v. Italy*, ricorsi nn. 18640/10; 18647/10; 18663/10; 18668/10; 18698/10. La vicenda, la cui ricostruzione anche in termini storici appare doverosa, riguarda il tema degli illeciti finanziari ed il doppio binario sanzionatorio presente. Nel 2007 due società del gruppo FIAT (rispettivamente IFEL Investments S.p.A. ed EXOR S.p.A.) vengono condannate per la diffusione al pubblico di comunicati che omettevano di menzionare una operazione di *equity swap* sottoscritta con l'istituto finanziario Merrill Lynch International e che avrebbe avuto effetti rilevanti sul prezzo di mercato delle azioni della capogruppo. Al riguardo giova precisare che l'art. 187-ter TUF prevede per l'ipotesi di violazione del divieto di manipolazione del mercato una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila euro a cinque milioni di euro che, all'epoca dei fatti e sino alle modifiche intervenute del 2018, poteva essere aumentata fino al triplo o fino a dieci volte il prodotto o il profitto conseguente dall'illecito, oltre a sanzioni accessorie di tipo interdittivo della durata variabile da due mesi a tre anni. Del pari è previsto anche il reato di manipolazione del mercato da parte dell'art. 185 TUF che punisce con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro ventimila a euro cinque milioni chiunque diffonde notizie false o pone in essere operazioni simulate o altri artifici concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari. Mentre il procedimento penale si concludeva con la prescrizione del reato contestato, la CONSOB applicava le sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive previste. Le società facevano quindi ricorso alla Corte EDU che, con la pronuncia citata, ha cominciato a mettere in crisi il doppio binario sanzionatorio presente nell'ordinamento italiano. Tralasciando quanto si è già avuto modo di commentare in merito alla qualificazione come penale, in applicazione dei criteri *Engel*, delle

l'applicazione del principio del *ne bis in idem* anche a procedimenti non formalmente qualificati come penali nell'ambito di ciascun ordinamento statale, purchè gli stessi abbiano ad oggetto la medesima condotta.

Inoltre, secondo la corte EDU, il principio del *ne bis in idem*, non opera solo nel senso del divieto di punizione di un individuo due volte per la medesima questione ma anche nella direzione di prevedere una garanzia per il privato a non essere perseguito ed a non dover affrontare un processo due volte per gli stessi fatti dal momento in cui è intervenuta una sentenza definitiva<sup>266</sup>.

Tralasciando gli effetti dirompenti che la sentenza *Grande Stevens* ha avuto soprattutto nell'ambito dello stesso processo penale e che non risultano invero necessari ai fini della presente ricerca, resta da evidenziare in che modo l'ordinamento nazionale recepisce la garanzia così come definita a livello convenzionale<sup>267</sup>.

---

sanzioni amministrative pecuniarie previste dal legislatore italiano e dal procedimento irrogativo della sanzione, i giudici convenzionali evidenziano una violazione dell'art. 4, del protocollo addizionale n. 7 della CEDU in quanto nonostante l'avvenuta prescrizione in sede penale le società ricorrenti sono state comunque condannate in sede amministrativa per fatti ascrivibili alla medesima condotta, ossia la diffusione di false informazioni. Non manca ovviamente chi ha avuto modo di osservare che in questo caso la sanzione amministrativa, pur cassata successivamente per violazione del principio del *ne bis in idem*, ha in realtà raggiunto in modo più celere ed efficace il suo scopo dove la norma penale ha fallito per il sopravvenire della prescrizione in pendenza del processo. Per un maggiore approfondimento si veda il contributo offerto da G. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il ne bis in idem della Cedu*, in *Giur. it.*, 2014, 5, p. 1196 ss.

<sup>266</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 20 maggio 2014, *Nykänen v. Finland*, ricorso n. 11828/2011, § 47, i giudici convenzionali ripercorrono un precedente orientamento emerso in Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. III, 24 luglio 2003, *Nikitin v. Russia*, ricorso n. 50178/99, § 36 per cui «*Article 4 of Protocol No. 7 applies even where the individual has merely been prosecuted in proceedings that have not resulted in a conviction. The Court reiterates that Article 4 of Protocol No. 7 contains three distinct guarantees and provides that no one shall be (i) liable to be tried, (ii) tried or (iii) punished for the same offence*».

<sup>267</sup> Osserva V. MIRRA, *La difficile convivenza tra le sanzioni penali e le sanzioni amministrative. La CEDU applica il principio del ne bis in idem sostanziale e mette "in crisi" il sistema del "doppio binario" previsto dal diritto finanziario italiano*, in LUISS – Centro di ricerca per il diritto d'impresa, febbraio 2015, p. 9 che quanto emerge a seguito della pronuncia sul caso *Grande Stevens* e relativo all'approccio sostanzialistico e materiale rispetto all'*idem factum*, contrariamente al tradizionale criterio giuridico-formale, potrebbe «*agevolare le richieste di procedibilità per i reati a tutt'oggi sotto giudizio delle corti penali, che sono già stati preceduti da sanzioni amministrative che si caratterizzano per una severità tale da poter essere ricondotte all'ambito penale*». In argomento si veda anche F. VALENTINI, *Il rapporto tra Diritto penale e Diritto amministrativo in punto di sanzioni. "Ne bis in idem" ed "equo processo" alla luce delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.federalismi.it*, 17 giugno 2015, p. 29 ss.

Sul punto è intervenuta di recente la Corte Costituzionale che ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Verona per la disciplina prevista dall'art. 649 c.p.p. per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., con riferimento all'art. 4, del protocollo addizionale n. 7 alla CEDU e per cui non può essere cominciato o proseguito un processo penale a carico di una persona che sia già stata sanzionata in via amministrativa per la medesima violazione dei diritti d'autore<sup>268</sup>.

Nella medesima sentenza la Corte volge tuttavia anche un monito al Parlamento evidenziando che *«spetta dunque al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte»*<sup>269</sup>.

Sul punto si riproporrebbe anche la possibilità di un *enforcement* del principio del *ne bis in idem* nei termini delineati dal giudice CEDU attraverso la “chiamata in causa” dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea rubricato “Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato” e che, esplicitamente sancisce il diritto a non essere perseguiti o condannati per un reato per il quale si sia stati assolti o condannati

---

<sup>268</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 22 giugno 2022, n. 149. Nella fattispecie, riguardante la disciplina legislativa del diritto d'autore, il titolare di una copisteria era già stato sanzionato dal Prefetto al pagamento di una sanzione pecuniaria di quasi 6.000 euro per avere fotocopiato abusivamente dei libri di testo. Dal momento che per lo stesso fatto la legge 22 aprile 1941, n. 633 prevede anche una pena detentiva e una multa, l'interessato era stato rinviato a giudizio davanti al Tribunale. In precedenza la Corte Costituzionale italiana aveva da sempre ritenuto che sulla questione del doppio binario sanzionatorio dovesse essere assunto un atteggiamento di maggiore prudenza per cui la sussistenza o meno della violazione dipenderebbe maggiormente dalle peculiarità della singola vicenda concreta valutata rispetto alla durata dei rispettivi procedimenti, alla circostanza se i medesimi si siano svolti parallelamente o consecutivamente, nonché rispetto alla proporzionalità delle sanzioni penali ed amministrative irrogate al termine dei relativi procedimenti, andando così in secondo piano tutte le considerazioni relative alle norme processuali che regolano i rispettivi procedimenti, ed alle norme sostanziali che ne determinano concretamente le sanzioni applicabili. Si veda sul punto F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4, 2020, p. 1808 richiamando le pronunce della Corte Costituzionale di cui a Corte Cost., sent. 24 gennaio 2018, n. 43 e Id., sent. 15 luglio 2019, n. 222.

<sup>269</sup> Corte Cost., sent. 22 giugno 2022, n. 149, considerato in diritto n. 7.

nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge.

Tale possibilità ci appare invero più convincente posto che l'art. 50 della Carta di Nizza è stato peraltro interpretato in maniera conforme agli standard EDU da parte della Corte di Strasburgo nel noto caso *Fransson*<sup>270</sup> ove, pur riconoscendo la possibilità per gli Stati una libertà di scelta tra le sanzioni applicabili (amministrative, penali o entrambe in combinazione, nel caso di specie per assicurare la riscossione delle entrate provenienti dall'IVA) prevede – applicando i criteri *Engel* nella valutazione penale o meno della sanzione tributaria – che se la sanzione è penale e la stessa è divenuta definitiva, non sono possibili ulteriori procedimenti penali per gli stessi fatti nei confronti della stessa persona.

### **8. Il quadro di principi generali per le sanzioni amministrative.**

Quanto qui esposto fa emergere in maniera evidente quanto oggi sia in realtà sempre più difficile la linea di demarcazione tra illecito penale ed illecito amministrativo pur se, come si spera si è avuto modo di illustrare ampiamente, i principi penali aderenti ad una stretta legalità formale, non sembrano poter essere “trapiantati” simmetricamente e automaticamente al sistema sanzionatorio amministrativo che rimane sempre concepito ed ispirato ad altri principi.

---

<sup>270</sup> Corte di Giustizia, 26 febbraio 2013, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, § 34-35 «*In order to ensure that all VAT revenue is collected and, in so doing, that the financial interests of the European Union are protected, the Member States have freedom to choose the applicable penalties. These penalties may therefore take the form of administrative penalties, criminal penalties or a combination of the two. It is only if the tax penalty is criminal in nature for the purposes of Article 50 of the Charter and has become final that that provision precludes criminal proceedings in respect of the same acts from being brought against the same person. Next, three criteria are relevant for the purpose of assessing whether tax penalties are criminal in nature. The first criterion is the legal classification of the offence under national law, the second is the very nature of the offence, and the third is the nature and degree of severity of the penalty that the person concerned is liable to incur*». Sul punto si vedano anche le considerazioni di F. VIGANÒ, *Doppio binario sanzionatorio e ne bis in idem: verso una diretta applicazione dell'art. 50 della Carta?*, in *Dir. pec. cont.*, 2014, 3-4, p. 219 ss.

Ne deriva la possibilità per la sanzione amministrativa di essere graduata e resa flessibile nell'ambito del complessivo esercizio delle funzioni amministrative da parte della Pubblica Amministrazione.

Quanto invece alla l. n. 689/1981 che ad una prima e superficiale analisi appare rivolta, nel senso più letterale che le si può riconoscere, esclusivamente alle sanzioni amministrative pecuniarie, il discorso relativo allo statuto dei principi applicabili in generale alle sanzioni amministrative deve fare necessariamente i conti prima con le interpretazioni che il giudice sovranazionale della Corte EDU ha fornito agli artt. 6 e 7 e poi di come tali interpretazioni siano state recepite, come si è avuto modo di illustrare, da parte della nostra Corte Costituzionale anche quando espressioni dei principi previsti e delineati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, come si è già detto *supra* nel Cap. 1, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Deve pertanto ammettersi la possibilità di una lettura complessiva del panorama delle fonti normative in materia che non portano più a leggere in modo isolato ed autonomo il contenuto della legge del 1981 ma che, in una visione di sistema e sotto la guida della Corte Costituzionale, possano utilmente condurci all'applicazione dei principi derivanti, alcuni dei quali "acquisiti" anche direttamente dal diritto penale, tanto alle sanzioni amministrative pecuniarie quanto a quelle non pecuniarie<sup>271</sup>.

Come è stato infatti osservato, la disciplina prevista dalla l. n. 689 del 1981 per le sanzioni amministrative pecuniarie rappresenta comunque un quadro sistematico generale utile a considerare complessivamente in modo

---

<sup>271</sup> Ci sembra utile in questo caso condividere, in generale sul ricorso all'applicazione diretta dei principi della Costituzione, quanto osserva F. ASTONE, *Appunti sull'interpretazione della legge*, Pisa, 2020, p. 73. L'Autore nell'evidenziare la capacità dei principi costituzionali, per il loro grado di astrattezza, di riferirsi a praticamente qualsiasi fattispecie, ne valorizza il loro utilizzo come «*tecnica di soluzione degli hard-cases alternativa all'interpretazione analogica, centrale nel sistema delineato dall'art. 12 Preleggi, fondato sull'ordinamento giuridico dello Stato, inteso come ordinamento chiuso nel sistema delle regole scritte di rango legislativo e sempre meno rilevante una volta che l'applicazione diretta della Costituzione consenta di risolvere una serie indefinita di casi a prescindere dall'esistenza di specifiche previsioni di diritto scritto*».

unitario il sistema del diritto punitivo tenendo in debita considerazione tanto le esigenze di garanzia nei confronti del destinatario della sanzione, quanto la irrinunciabile prospettiva di prevenire e punire le condotte che l'ordinamento ritiene meritevoli di sanzione<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> A tale conclusione giunge anche F. CANGELLI, *Depenalizzazione: ancora sull'unitarietà della funzione afflittiva. La discutibile soluzione delle sezioni unite penali*, in *Cass. pen.*, 4, aprile 2013, p. 1411.



## CAPITOLO TERZO

### *Criteria di classificazione e tipologie delle sanzioni amministrative*

SOMMARIO: 1. Le sanzioni amministrative pecuniarie: cenni. – 2. La decadenza. – 3. Le ipotesi di sospensione. – 4. La confisca amministrativa. – 4.1. Una particolare ipotesi di confisca: la confisca “urbanistica”. – 5. Sanzioni amministrative irrogate in ambito processuale. – 5.1. Appalti pubblici e sanzioni amministrative. – 6. Le sanzioni amministrative interdittive. – 6.1. Il divieto a ricoprire cariche elettive e di Governo (d.lgs. n. 235 del 2012). – 6.2. Interdizioni in materia di incentivi per l’uso di fonti rinnovabili (d.lgs. n. 28 del 2011).

#### **1. Le sanzioni amministrative pecuniarie: cenni.**

Esaminati i profili generali della sanzione amministrativa e del fenomeno sanzionatorio della Pubblica Amministrazione anche con riferimento ai principi applicabili, si provvederà in questa fase della nostra indagine ad evidenziare le principali tipologie di sanzioni amministrative previste dall’ordinamento.

L’analisi non può che avere come punto di partenza il prototipo della sanzione amministrativa prevista dal legislatore della l. n. 689/1981 e rappresentata dalla sanzione pecuniaria definita come «*la più tipica delle “pene” amministrative [...] che a lungo ha rappresentato la sanzione amministrativa per antonomasia*»<sup>273</sup>.

Non può non osservarsi che, differentemente dall’ambito delle pene pecuniarie previste dal sistema penale, per cui accanto alla graduazione concretamente effettuata dal giudice nell’ambito della cornice edittale di ciascun reato troviamo anche pene fisse e pene proporzionali<sup>274</sup>, il modello delineato dall’art. 10 della l. n. 689/1981 è quello che prevede la comminatoria

---

<sup>273</sup> La citazione è estratta da C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., p. 94.

<sup>274</sup> Cfr. art. 27 c.p. per cui “La legge determina i casi nei quali le pene pecuniarie sono fisse e quelli in cui sono proporzionali. Le pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo”.

sia di sanzioni comprese tra un minimo ed un massimo edittale (che come per quanto avviene nel processo penale, possono essere commisurate al caso concreto<sup>275</sup>), sia di sanzioni proporzionali.

Diverse le considerazioni da effettuare relativamente alle sanzioni amministrative fisse, che come tali non consentono alcun margine di discrezionalità all'amministrazione procedente. Peraltro il fenomeno dell'illecito amministrativo non prevede, differentemente da quanto previsto in campo penale, l'operatività delle circostanze attenuanti, non consentendo quindi alcun tipo di adattamento delle sanzioni amministrative al caso concreto.

Sul punto si rilevano inoltre le criticità evidenziate da parte della giurisprudenza costituzionale in tutte quelle situazioni in cui la reazione sanzionatoria può risultare manifestamente sproporzionata in termini di idoneità, necessità e adeguatezza, oltre che irragionevole, per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> In tal senso l'art. 11 della l. n. 689/1981 che pone in capo all'amministrazione l'onere di valutare la gravità della violazione, l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, la personalità del trasgressore e le sue condizioni economiche, è indubbiamente assimilabile al *potere discrezionale* (inteso come discrezionalità cd. *giudiziale*) assegnato al giudice penale dall'art. 132 c.p. il quale è titolare di un potere discrezionale per la concreta determinazione della pena. Potere che deve essere oggetto di adeguata motivazione per espressa previsione legislativa e che, ai sensi dell'art. 133 c.p. è deve tener conto della natura, della specie, dei mezzi, dell'oggetto, del tempo, del luogo e di ogni altra modalità dell'azione; della gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa; dell'intensità del dolo o del grado della colpa e della capacità a delinquere desunta dai motivi a delinquere e dal carattere del reo; dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato; dalla condotta contemporanea o susseguente al reato e dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo. Sulla discrezionalità della pubblica amministrazione nella determinazione del *quantum* si vedano le considerazioni effettuate *supra* nel Cap. 2, par. 6.1. Vedasi inoltre G. COLLA, G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, p. 166 per cui la somiglianza dei criteri di cui all'art. 11 della l. n. 689/1981 con quelli dell'art. 133 c.p. è elemento idoneo a giustificare la natura principalmente punitiva della sanzione amministrativa.

<sup>276</sup> Sulle criticità di una sanzione amministrativa fissa che di fatto rende problematica l'adattabilità della stessa al caso concreto cfr. C.E. PALIERO, A TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili problematici*, cit., p. 98 ss. Nel confermare il profilo di criticità in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto secondo i criteri indicati dall'art. 11 della l. n. 689/1981 è intervenuta anche Corte Cost., sent. 10 giugno 2021, n. 185 con la quale il Giudice delle Leggi ha parzialmente accolto la questione di legittimità costituzionale dichiarando incostituzionale l'art. 7, co. 6, d.l. 13 settembre 2012, n. 158 recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito con modificazioni dalla Legge 8 novembre 2012, n. 189. Nel caso di specie, in

Peraltro, come è stato osservato anche dalla giurisprudenza, la possibilità riconosciuta dall'art. 16, co. 1 della l. n. 689/1981 di temperare l'afflittività della sanzione tramite il pagamento in misura ridotta (un terzo)<sup>277</sup> si presta a due ordini di riflessioni: da un lato l'eventualità rappresentata dal pagamento in misura ridotta implica di conseguenza la rinuncia al diritto di difendersi in giudizio, dall'altro il fatto che l'uso del pagamento in misura

---

applicazione della norma censurata dalla Corte Costituzionale che ha affatto applicazione anche dei criteri *Engel*, il titolare di un bar nel quale era presente un unico apparecchio da gioco, era stato destinatario dell'applicazione di una sanzione di cinquantamila euro per il solo fatto di non aver esposto in modo visibile nel locale una targa di avvertimento sui rischi della dipendenza da gioco d'azzardo. Ad avviso della Corte Costituzionale anche se «*La previsione della sanzione in misura fissa discenderebbe [...] dalla valutazione compiuta dal legislatore in ordine alla sostanziale equivalenza dei comportamenti sanzionati, quanto a bene giuridico offeso e intento illecito*», la scelta di punire «*indistintamente*» con una sanzione amministrativa di considerevole entità «*l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012*» è da ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Ad avviso della Corte, «*il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile, fuori dai confini della materia penale, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo. Tali sanzioni condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova la sua "causa giuridica" proprio nell'illecito che ne costituisce il presupposto. Allo stesso modo che per le pene anche per le sanzioni amministrative si prospetta l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata. Diversamente che per le pene, peraltro, rispetto alle sanzioni amministrative il principio di proporzionalità trova la sua base normativa non già nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 27 Cost., ma nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione*». Allo stesso tempo la Corte ribadisce che «*Ciò non comporta, tuttavia, che la previsione di una sanzione in misura fissa possa essere ritenuta, per ciò solo, illogica e irrazionale, come attesta il fatto che sanzioni di questo genere abbiano in più occasioni superato il vaglio di questa Corte*». Per un commento critico sulla pronuncia della Corte cfr. G. CASAVECCHIA, *Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 2021*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6/2021, 7 dicembre 2021. Sulle precedenti pronunce ove la Corte Costituzionale ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale con riferimento alle sanzioni penali pecuniarie in misura fissa, cfr. Corte Cost., sent. 25 settembre 2018, n. 222; Id., sent. 2 aprile 1980, n. 50; Id., sent. 2 luglio 1968, n. 104; Id., sent. 15 maggio 1963, n. 67: quest'ultima pronuncia aveva ad esempio fatto salve in campo penale l'applicazione delle sanzioni in misura fissa in quanto restava comunque ferma per il giudice la possibilità di adeguare la pena al caso concreto attraverso l'applicazione delle circostanze aggravanti ed attenuanti, considerate come «*valvole di sicurezza*» da C.E. PALIERO, A TRAVI, *ult. op. cit.*, p. 100.

<sup>277</sup> «È ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione».

ridotta non esclude in ogni caso che la sanzione, che può rimanere di importo significativo anche dopo la riduzione, resti di per sé fissa e tale da condurre a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso<sup>278</sup>.

## 2. La decadenza.

Una prima analisi riferita al *genus* delle sanzioni amministrative non pecuniarie è certamente rappresentata da quelle misure decadenziali previste nel diritto amministrativo, utilizzate dal legislatore per le finalità più varie.

Ci sembra utile accogliere nella nostra trattazione la tripartizione delle misure decadenziali operata da illustri Studiosi del diritto amministrativo<sup>279</sup>, e che, tutt'oggi accolta dalla dottrina maggioritaria, individua la decadenza in senso stretto, la decadenza per inadempimento e la decadenza per sopravvenuta carenza dei requisiti necessari. Si tratta di un'evoluzione di quel pensiero giuridico che individuava nella decadenza una forma di autotutela dell'amministrazione tutte le volte in cui si intendeva perseguire il principale obiettivo volto all'eliminazione dei propri atti precedenti perché invalidi o perché non più opportuni in quanto non più rispondenti alle esigenze di fatto o di diritto che avevano condotto alla loro adozione<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> Corte Cost., sent. 10 giugno 2021, n. 185, cit., considerato in diritto n. 6. La Corte evidenzia inoltre che in via di principio, «*previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il "volto costituzionale" del sistema penale, potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato, caso per caso, solo a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato*». In senso conforme Id., sent. 25 settembre 2018, n. 222; Id., sent. 2 aprile 1980, n. 50.

<sup>279</sup> Cfr. *ex multis* M.A. SANDULLI, voce *Decadenza. II) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1989; G. SANTANIELLO, voce *Decadenza c) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962.

<sup>280</sup> In senso conforme a tale interpretazione M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 1077 per cui la decadenza sarebbe da ricondurre ai cosiddetti "atti di ritiro" e sarebbe comunque da tenere separata dai provvedimenti amministrativi "di secondo grado" come la revoca in quanto si tratterebbe di un provvedimento sanzionatorio che ha come caratteristica il ritiro di un provvedimento amministrativo come conseguenza della violazione di norme o di prescrizioni tecniche. Ad ulteriori considerazioni giungono R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, Roma, 1972; P. SALVATORE, voce *Revoca degli atti. III) Revoca degli atti amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1991, nell'evidenziare che un'assimilazione degli atti di decadenza all'interno del più ampio genere degli atti di ritiro (come la revoca in senso stretto) non sarebbe possibile in quanto i primi coinvolgono il rapporto giuridico scaturito dal

Ferma restando quindi la medesima situazione di fatto e di diritto connessa alla preesistenza di un atto ampliativo della sfera giuridica del privato, possiamo avere un'ipotesi di *decadenza in senso stretto* tutte le volte in cui la situazione giuridica soggettiva attribuita al privato si estingue a causa del decorso del tempo e del suo mancato esercizio o perché non è stata attivata comunque entro un determinato termine. Si pensi per esempio al contributo pubblico ottenuto da un privato nell'ambito di un progetto europeo nel quale, a seguito dell'adozione del relativo provvedimento di concessione del sostegno pubblico successivo all'istruttoria tecnico-amministrativa della domanda, non segue la formale accettazione del contributo. O si pensi ancora alla fattispecie prevista dal testo unico edilizia sull'efficacia temporale del permesso di costruire che prevede un'ipotesi di decadenza qualora, salvo proroghe, i lavori non inizino entro un anno dal rilascio del titolo o non si concludano entro tre anni dall'avvio<sup>281</sup>.

Tali meccanismi decadenziali, seppur caratterizzati da un provvedimento con effetti sfavorevoli per il destinatario, non rappresenterebbero tuttavia, accolta la nozione di sanzione in senso ampio, una sanzione amministrativa nel senso afflittivo/punitivo in quanto non è presente in questo caso una condotta antiggiuridica come la commissione di un illecito o la violazione di un obbligo da parte del destinatario del provvedimento di decadenza che semplicemente accetta gli effetti pregiudizievoli per la propria sfera giuridica derivanti dalla sua inerzia<sup>282</sup>.

---

provvedimento dell'amministrazione, estinguendolo, mentre i primi coinvolgono il precedente atto dell'amministrazione ben potendo configurarsi anche la possibilità che l'amministrazione possa successivamente adottare l'atto revocato. Nel caso della decadenza ci si troverebbe dunque di fronte ad un atto «*eminente sanzionatorio*» (G. SANTANIELLO, *ult. op. cit.*); carattere quest'ultimo non rinvenibile negli atti di ritiro.

<sup>281</sup> d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il quale all'art. 15, comma 2 dispone che "...Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga".

<sup>282</sup> Come peraltro osservato da M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 63, per cui è indifferente che gli effetti decadenziali si originino nell'ambito di un rapporto generato da un provvedimento amministrativo o da un atto normativo, non può collegarsi un effetto sanzionatorio al mancato esercizio di una facoltà (salvo che non sia l'ordinamento stesso a prevedere l'esercizio della facoltà come un dovere, come nel

La seconda tipologia di decadenza è la cosiddetta *decadenza per inadempimento* in cui l'effetto sfavorevole per il destinatario è connesso all'inosservanza di un obbligo previsto *ex lege* o *ex acto* amministrativo.

Sempre facendo riferimento alla circostanza relativa all'ottenimento di una sovvenzione pubblica, si faccia ad esempio riferimento all'ipotesi in cui il beneficiario ammesso al sostegno non rispetta il termine per la presentazione di stati di avanzamento lavori o il termine finale per la realizzazione del progetto di investimento. O si veda quanto previsto dal codice della navigazione nel disciplinare specifiche ipotesi di decadenza della concessione di beni demaniali e marittimi, tra le quali è prevista l'inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti<sup>283</sup>.

Come si è avuto modo di constatare dagli esempi forniti, in questo caso, diversamente dalle ipotesi di decadenza in senso stretto, il legislatore o l'amministrazione collegano l'effetto sfavorevole ad un comportamento antigiuridico.

In questo caso si propende pertanto per un inquadramento della decadenza in termini sanzionatori essendo anche estraneo qualsiasi interesse

---

caso della patria potestà genitoriale che trova più ampio riferimento nell'art. 316 c.c. sull'esercizio della responsabilità genitoriale) che potrebbe ampliare la propria sfera giuridica soggettiva con il «*conseguimento di un particolare bene della vita*». Si evidenzia inoltre che per G. SANTANIELLO, *op. cit.*, anche se non è previsto un termine per l'avvio di un'attività viene comunque fatta salva la facoltà per l'amministrazione di dichiarare con proprio provvedimento la decadenza «*al decorso di un termine congruo*».

<sup>283</sup> R.D. 30 marzo 1942, n. 327 nel prevedere all'art. 47 che: "L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario: a) per mancata esecuzione delle opere prescritte nell'atto di concessione, o per mancato inizio della gestione, nei termini assegnati; b) per non uso continuato durante il periodo fissato a questo effetto nell'atto di concessione, o per cattivo uso; c) per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata fatta la concessione; d) per omesso pagamento del canone per il numero di rate fissato a questo effetto dall'atto di concessione; e) per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione; f) per inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti". Sulla configurazione in termini sanzionatori della decadenza dalla concessione nelle ipotesi previste dal codice della navigazione cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. 17 gennaio 2014, n. 232. Per l'analisi relativa ad ulteriori ambiti in cui è prevista la misura della decadenza per inadempimento si richiama M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 65.

della Pubblica Amministrazione volto a reintegrare il pregiudizio cagionato, soddisfacendone così l'interesse leso<sup>284</sup>.

La giurisprudenza ha da tempo fatto ricorso al concetto della decadenza per inadempimento anche ricorrendo all'istituto della revoca e cercando di circoscriverne i confini tra la revoca del provvedimento amministrativo disciplinato dall'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990<sup>285</sup> e la revoca-sanzione intesa come decadenza nei termini anzidetti operante invece tutte le volte in cui *«l'amministrazione può disporre, nei casi previsti dal legislatore, il ritiro di un provvedimento sfavorevole come specifica conseguenza della condotta del destinatario, quando essa violi specifiche previsioni normative; in questi casi, infatti la revoca non dipende da valutazioni di opportunità ma è la conseguenza (vincolata) di una violazione di legge. È evidente come in queste ipotesi, non si pone neanche il problema della corresponsione di un indennizzo, essendo il ritiro del provvedimento legato ad una condotta addebitabile alla parte privata, e non certo a valutazioni di opportunità da parte dell'amministrazione»*<sup>286</sup>.

Tuttavia, appaiono non di meno condivisibili le osservazioni fornite dalla dottrina per cui la qualificazione in termini sanzionatori di tale ipotesi di decadenza necessita del ricorso ad un concetto ampio di sanzione<sup>287</sup> che creerebbe oggi problemi di coordinamento soprattutto con la giurisprudenza sovranazionale.

---

<sup>284</sup> Così si rinviene anche nelle considerazioni di P. CERBO, *La decadenza dalla concessione di servizi: un atto sostanzialmente amministrativo?*, in *Urb. e app.*, 2014, 5, p. 578 ss.

<sup>285</sup> “Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo”.

<sup>286</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 13 luglio 2010, n. 4534.

<sup>287</sup> Sulle considerazioni effettuate in merito al concetto di sanzione in senso ampio si rinvia a quanto argomentato *sub* Cap. 1.

È stato quindi osservato che le ipotesi di decadenza per inadempimento possono più precisamente essere ricondotte nell'ambito dell'istituto civilistico previsto dall'art. 1453 c.c. in tema di risoluzione del contratto per inadempimento per cui «*nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno*»<sup>288</sup>.

Il quadro che ne deriva vede in questo caso un'ulteriore specificazione della nostra categoria di decadenza: da una parte vi sarebbe l'inadempimento in senso stretto (come in campo contrattuale) in quanto riferito agli obblighi derivanti direttamente dal rapporto bilaterale instaurato con l'amministrazione che vedrebbe uno squilibrio giuridico nel suo rapporto<sup>289</sup>, e come tale non vi sarebbe una reazione dell'ordinamento all'inosservanza delle regole, ma solo il mancato adempimento degli obblighi "contrattuali" previsti nell'ambito del rapporto bilaterale; dall'altra parte si collocherebbero invece tutti quei comportamenti che si pongono in contrasto con le generali norme previste per l'attività dei privati, in un ambito il cui governo è affidato alla cura della Pubblica Amministrazione, dove tuttavia la misura decadenziale opera esclusivamente in modo strumentale rispetto alla soddisfazione dell'interesse pubblico, senza la presenza di qualsiasi (puro) intento di carattere punitivo<sup>290</sup>.

Infine, per chiudere la nostra trattazione sulla decadenza, dobbiamo fare riferimento alla terza categoria ricostruita dalla dottrina che è quella della

---

<sup>288</sup> Cfr. art. 1453, co. 1, c.c.

<sup>289</sup> M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 71 nel ricondurre tale circostanza al principio civilistico *inadimplenti non est adimplendum* ed osservando che il rapporto che si instaura tra privato e pubblica amministrazione, come nel caso della concessione demaniale, «*deve essere considerato anche alla luce dei principi generali di diritto comune che disciplinano la materia delle obbligazioni nascenti da reato*».

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 82 ss., nel prendere in esame le ipotesi di decadenza previste dal Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 previste rispettivamente all'art. 127, lett. b) e c) nelle caso in cui l'impiegato "accetti una missione o altro incarico da una autorità straniera senza autorizzazione del Ministro competente" o quando "senza giustificato motivo, non assuma o non riassuma servizio entro il termine prefissogli, ovvero rimanga assente dall'ufficio per un periodo non inferiore a quindici giorni ove gli ordinamenti particolari delle singole amministrazioni non stabiliscano un termine più breve".



*decadenza per sopravvenuta carenza dei requisiti* necessari all’instaurazione od al permanere del rapporto giuridico.

Tornando al nostro esempio iniziale relativo alla percezione di un contributo, all’esito della partecipazione ad apposita procedura pubblica, per la realizzazione di determinato progetto di investimento, ben potrebbe accadere ad esempio che durante l’esecuzione dei lavori venga meno in capo al beneficiario il requisito della regolarità contributiva<sup>291</sup> e che quindi, venga successivamente dichiarata la sua decadenza dal beneficio.

In tale ipotesi, la decadenza, che è conseguenza ad una situazione di fatto contraria a quanto previsto dalla norma, ben potrebbe essere qualificata nell’ambito del fenomeno sanzionatorio da noi oggetto di studio. Tuttavia, se invece la decadenza è prevista a seguito di un evento o di una condotta non qualificato in termini negativi o illeciti dall’ordinamento, allora si dovrà anche in questo caso escludere la natura sanzionatoria della misura<sup>292</sup>.

### **3. Le ipotesi di sospensione.**

Anche con riferimento agli atti della Pubblica Amministrazione volti a incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario attraverso la limitazione, per un periodo di tempo determinato, dell’esercizio di un’attività o dello svolgimento di un incarico (cd. provvedimenti “soprassessori”), possono svolgersi delle considerazioni in merito alla configurabilità o meno degli stessi in termini sanzionatori.

---

<sup>291</sup> Come è stato ampiamente ricostruito dalla giurisprudenza, l’art. 80 del codice appalti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, prevede attraverso una lettura sistematica dei commi 4, ultimo inciso, e 6 che il requisito della regolarità contributiva deve sussistere al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda e deve permanere per tutta la durata della procedura selettiva. Per un’analisi sul tema M. NUNZIATA, *Sul rapporto tra regolarizzazione del debito contributivo e procedura di gara*, in *www.lamministrativista.it*, 22 marzo 2016.

<sup>292</sup> M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 87, ricollega a questa circostanza un’altra ipotesi di decadenza prevista dal d.P.R. n. 3/1957 quando all’art. 127, lett. a) prevede che “l’impiegato incorre nella decadenza dall’impiego quando perda la cittadinanza italiana”. Tale evento può come noto verificarsi anche senza la commissione di un fatto illecito. Sarebbe invece sanzionatoria l’ipotesi di decadenza di cui all’art. 127, lett. d) che prevede la misura negativa “quando sia accertato che l’impiego fu conseguito mediante la produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile”. In senso conforme per tale ultima circostanza Cons. Stato, sez. III, sent. 10 luglio 2013, n. 3707.

È infatti possibile in questo caso che il provvedimento sospensivo possa assurgere non necessariamente come strumento connesso all'esercizio della funzione sanzionatoria, ma che possa invece avere anche altre funzioni dovendosi di volta in volta verificare l'effettiva finalità che la sospensione intende perseguire.

Così, la sospensione disciplinata in via generale dall'art. 21-*quater*, co. 2, della l. n. 241/1990 per cui *«l'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge»* risponde certamente ad esigenze cautelari ed è priva di qualsiasi connotazione in termini afflittivi<sup>293</sup>.

Diversamente invece operano le ipotesi di sospensione previste da leggi di settore come nel caso di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, il quale prevede all'art. 14 la possibilità, da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, di adottare specifici provvedimenti di sospensione al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare, in quelle situazioni in cui si riscontra che *«almeno il 10 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero inquadrato come lavoratori autonomi occasionali in assenza delle condizioni richieste dalla normativa, nonché, a prescindere dal*

---

<sup>293</sup> Per un approfondimento sulla sospensione prevista dalla legge sul procedimento amministrativo si veda M. TRIMARCHI, *La sospensione del provvedimento amministrativo dopo la legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *www.federalismi.it*, 10 agosto 2016. Sul punto valgono inoltre le osservazioni fornite da S. VILLAMENA, *Il potere di sospensione amministrativa*, Torino, 2012, p. 201, nel distinguere le finalità cautelari connesse all'art. 21-*quater*, co. 2, relativo ad un provvedimento amministrativo efficace, rispetto all'eventuale provvedimento sospensivo di natura cautelare di tipo endoprocedimentale che può invece intervenire in applicazione dell'art. 7, co. 2 della l. n. 241 del 1990 per cui l'amministrazione può adottare, anche prima dell'effettuazione della comunicazione di avvio del procedimento, i provvedimenti cautelari del caso. L'Autore rileva inoltre sul punto, unitamente alle considerazioni di M. RENNA, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 832, che l'eccezionalità della sospensione di cui all'art. 21-*quater* può essere dedotta solo dalle limitazioni di carattere temporale essendo generale e scarsamente definito il presupposto delle "gravi ragioni".

*settore di intervento, in caso di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro»*

Appare quindi dirimente anche in questo caso verificare di volta in volta la finalità perseguita dalla specifica disposizione normativa ai fini della qualificazione della stessa in termini sanzionatori, e come tale rientrante nell'ambito della nozione di sanzione in senso stretto o meno.

#### **4. La confisca amministrativa.**

Nell'ambito dell'esposizione riguardante le sanzioni amministrative non pecuniarie non possono non collocarsi anche le riflessioni che la dottrina e la giurisprudenza hanno affrontato in merito ad alcune ipotesi di confisca.

All'interno dell'esaminando fenomeno sanzionatorio ci si riferisce a quel provvedimento ablatorio reale adottato dalla Pubblica Amministrazione o dal giudice penale<sup>294</sup>, che priva in modo coattivo un soggetto dei diritti reali esercitati su determinati beni, trasferendoli a titolo originario e senza necessità di corrispettivi, nella sfera giuridica dell'amministrazione procedente<sup>295</sup>.

Considerata la presenza di tali provvedimenti in diversi rami dell'ordinamento giuridico, si ripropongono quindi nuovamente anche in questo contesto quelli che sono i rapporti tra il diritto amministrativo ed il diritto

---

<sup>294</sup> Come osservato da M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 95, può anche verificarsi l'ipotesi per cui la confisca, che trova riferimento in un illecito di natura penale, si manifesti sotto forma di provvedimento amministrativo in luogo di quello giurisdizionale. È il caso di quanto previsto dal testo unico in materia doganale (d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43) che all'art. 334 dispone al comma 3 che l'estinzione per oblazione dei delitti di contrabbando punibili con la sola pena della multa, "non impedisce l'applicazione della confisca, la quale è disposta con provvedimento dell'amministrazione doganale".

<sup>295</sup> Sul generale inquadramento della confisca quale provvedimento a contenuto ablatorio sia consentito il rinvio a P. GOTTI, voce *Confisca nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. III, Torino, 1989, p. 359; M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 1225 per cui le confische, come i sequestri – provvedimenti cautelari che di solito precedono la confisca pur essendo misure autonome e indipendenti senza alcuni vincolo di pregiudizialità l'una con l'altra – non sono procedimenti ablatori ma atti a contenuto ablatorio, inseriti in procedimenti più ampi e non aventi sempre natura provvedimentoale, ma, il più delle volte, costituendo atti esecutivi di provvedimenti o atti dovuti in conseguenza dell'inizio di procedimenti. Per l'autorevole Studioso, funzione della confisca amministrativa, che si manifesterebbe come sanzione accessoria ad un'altra di carattere principale, sarebbe quella «*eliminativa di cose pericolose o già oggettivamente dannose*».

penale<sup>296</sup>, e nello specifico su quelle che sono le differenze tra le ipotesi di confisca penale<sup>297</sup>, e quelle previste invece nell'ambito di provvedimenti amministrativi.

Se in un primo momento entrambe le ipotesi venivano inquadrare nell'ambito dello stesso fenomeno caratterizzato da finalità preventiva, successivamente – e almeno sino all'entrata in vigore della l. n. 689/1981 – si è affermata una distinzione che vede la confisca penale caratterizzata da finalità general-preventive e quella amministrativa da finalità afflittiva-punitiva<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Per i rapporti tra la sanzione amministrativa e quella penale si rinvia a quanto argomentato *sub* Cap. 1, par. 2.2.

<sup>297</sup> La tipica ipotesi di confisca prevista dal diritto penale è quella rinveniente dall'art. 240 c.p. il quale dispone che: "1. Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto. 2. È sempre ordinata la confisca: 1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato; 1-bis) dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies nonché dei beni che ne costituiscono il profitto o il prodotto ovvero di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il colpevole ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto, se non è possibile eseguire la confisca del profitto o del prodotto diretti; 2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna. 3. Le disposizioni della prima parte e dei numeri 1 e 1-bis del capoverso precedente non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato. La disposizione del numero 1-bis del capoverso precedente si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale. 4. La disposizione del numero 2) non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa". Deve farsi presente in argomento che la confisca di cui all'art. 240 c.p. è peraltro inquadrata all'interno dei provvedimenti ablatori secondo le considerazioni di M. TRAPANI, voce *Confisca. II) Diritto penale*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988, p. 1.

<sup>298</sup> Sulla configurabilità della medesima finalità preventiva tanto per la confisca penale quanto per quella amministrativa cfr. C.M. IACCARINO, *La confisca nel diritto amministrativo*, Bari, 1935, p. 79 ss. Diversamente, in un'ottica volta alla distinzione, sulla base del carattere afflittivo-punitivo, della misura amministrativa dalla corrispondente misura penale M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., 100 nel distinguere anche la confisca penale da quella civile caratterizzata da una funzione reintegrativa dell'interesse leso; Id. voce *Confisca. I) Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988, p. 1 ss. nel prendere in considerazione specifiche ipotesi di confisca dal contenuto sicuramente riparatorio – come tali non necessariamente correlate ad un illecito – relativamente alle ipotesi di scioglimento degli enti regolate rispettivamente dall'art. 3 della legge 20 giugno 1952, n. 645, in attuazione della XII Disposizione transitoria della Costituzione sullo scioglimento di un partito fascista, o dall'art. 3 della legge 25 gennaio 1982, n. 17 per le associazioni segrete sciolte a seguito di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per P. PISCIONE, voce *Confisca. A) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, p. 974 la confisca amministrativa sarebbe una sanzione «repressiva» nella misura in cui la stessa viene applicata non affinché non si verifichi un illecito, ma perché un illecito si

Il provvedimento adottato dall'amministrazione a contenuto ablatorio, pur avendo le caratteristiche quantomeno oggettive di una riparazione rispetto all'interesse leso, non ne rappresenterebbe una sua reintegrazione in quanto il bene ottenuto come conseguenza della confisca può ben essere anche mantenuto in vita senza dover necessariamente essere distrutto e scopo della misura è pertanto la punizione dell'autore dell'illecito.

La confisca, attraverso questa lettura in chiave di misura amministrativa sanzionatoria, verrebbe quindi ricondotta *tout court* al più ampio genere delle sanzioni amministrative.

In realtà anche tale ultima separazione non sembra rispecchiare l'attuale assetto normativo della misura che vede tanto nel diritto penale la presenza di ipotesi di confisca caratterizzate da intenti punitivi, quanto nel panorama amministrativo la presenza di confische aventi finalità anche preventive che pertanto hanno come tratto in comune una loro natura «*proteiforme*»<sup>299</sup>.

Rispetto al campo amministrativo, ci sembra di poter condividere la tripartizione delle categorie della confisca amministrativa<sup>300</sup> come delineate dal legislatore a seguito dell'intervento della l. n. 689/1981, che all'art. 20 le qualifica quali sanzioni accessorie rispetto alla sanzione pecuniaria.

---

è verificato. In senso più critico sulla confisca della l. n. 645/1952 B. CARAVITA, *La confisca dei beni nelle leggi sulle sanzioni contro il fascismo*, in *Foro it.*, 1947, II, p. 163 ss.

<sup>299</sup> Sul punto si richiama Corte Cost., sent. 7 aprile 2017, n. 68 ove si osserva che «È infatti noto che il mero effetto ablativo connesso all'istituto della confisca non vale di per sé a segnare la natura giuridica della misura, perché la confisca non si presenta sempre di eguale natura e in unica configurazione, ma assume, in dipendenza delle diverse finalità che la legge le attribuisce, diverso carattere, che può essere di pena come anche di misura non penale» (considerato in diritto n. 6, richiamando il precedente orientamento Corte Cost., sent. 16 giugno 1964, n. 46). Ancora precedentemente anche Corte Cost., sent. 25 maggio 1961, n. 29 nell'attribuire alla confisca la qualificazione di misura «*proteiforme*» in quanto, presente in varie forme nell'ordinamento giuridico «*può essere disposta per diversi motivi e indirizzata a varie finalità*». La presenza di finalità eterogenee nell'ambito della confisca amministrativa è anche condivisa da C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzione amministrative*, cit., p. 364 ss. Si veda inoltre S. FURFARO, voce *Confisca*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. 2005, I, Torino, 2005, pp. 207-208, al quale si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici sulla presenza anche in ambito penale di ipotesi di confisca di tipo punitivo. In senso conforme G. CREPALDI, E. COMI, *Le sanzioni amministrative accessorie*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012, p. 563. Anche per quanto riguarda la sanzione penale la giurisprudenza col tempo ne ha riconosciuto una sua natura «*proteiforme*» (cfr. Cass. SS. UU., sent. 27 marzo 2008, n. 26654).

<sup>300</sup> Tale tripartizione è accolta da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit., p. 49 ss.

Secondo tale classificazione, che ricalca il modello di confisca previsto dall'art. 240 c.p.<sup>301</sup>, abbiamo: *a*) una confisca *facoltativa* applicata dall'amministrazione sulle cose che servirono o che furono destinate a commettere la violazione (art. 20, co. 3); *b*) una confisca *obbligatoria* delle cose che sono il prodotto della violazione (art. 20, co. 3)<sup>302</sup> ed al soggetto cui appartengono sia stato ingiunto il pagamento della sanzione pecuniaria; e *c*) la confisca *obbligatoria in modo rafforzato* prevista anche in assenza dell'ordinanza-ingiunzione al pagamento della sanzione pecuniaria delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto in caso di violazioni gravi e reiterate in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 20, co. 4), nonché, più in generale, delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa (art. 20, co. 5)<sup>303</sup>, salvo le ipotesi in cui la cosa appartenga a persona estranea alla violazione ovvero quando sia consentita la messa a norma e questa sia stata effettuata secondo le disposizioni vigenti o, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possano essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

---

<sup>301</sup> Cfr. *supra* nota 297.

<sup>302</sup> Appartiene alle ipotesi di confisca obbligatoria anche la fattispecie prevista dal comma 1 dell'art. 21 della l. n. 689/1981, nel caso di circolazione del veicolo in assenza di copertura assicurativa obbligatoria. Per M.A. SANDULLI, voce *Confisca*. *I) Diritto amministrativo*, cit., p. 3 qualora si ricorra a tale confisca dell'art. 20, comma 3, la misura dovrebbe riguardare non solo il prodotto ma anche il profitto ed il prezzo della violazione. La Suprema Corte di Cassazione è intervenuta, pur se con riferimento alla confisca penale di cui all'art. 240 c.p., sulle differenze concettuali dei tre termini in Cass. SS. UU., sent. 25 giugno 2009, n. 38691 affermando che il profitto è il «vantaggio economico ricavato in via immediata e diretta dal reato», il prodotto è il «risultato empirico dell'illecito, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquisite mediante il reato», mentre il prezzo è il «compenso dato o promesso ad una determinata persona, come corrispettivo dell'esecuzione dell'illecito». Secondo il giudice di legittimità vi sarebbe poi la più ampia e generica nozione di «provento del reato» che ricomprende al suo interno tutto ciò che è profitto, prodotto o prezzo.

<sup>303</sup> Appartiene a tale ultimo genere di confisca anche la fattispecie di cui al comma 3 dell'art. 21 della l. n. 689/1981, nel caso di veicolo in assenza della carta di circolazione.

Il particolare richiamo al comma 4 al rispetto delle norme in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro è frutto di una novella del legislatore introdotta dall'art. 9, co. 1 del d.l. 12 novembre 2010, n. 87, convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2010, n. 217.

La prima ipotesi di confisca, quella facoltativa di cui al punto a), richiede un nesso di strumentalità tra le cose oggetto del provvedimento ablativo e la realizzazione dell'illecito amministrativo e vede riconosciuta in capo alla Pubblica Amministrazione un ampio margine di discrezionalità nella scelta della destinazione dei beni, nonché nel configurare la misura come strumento preventivo nelle ipotesi di minore pericolosità della cosa o, diversamente, affittivo qualora la gravità sia ricostruita sulla base degli indici di cui all'art. 11 della l. n. 689/1981<sup>304</sup>.

Non vi parrebbero essere invece dubbi in merito alla qualificazione della confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prodotto della violazione come misura amministrativa di tipo sanzionatorio<sup>305</sup>.

Sarebbe invece da ricondurre alle misure preventive la confisca delle cose la cui fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione rappresenta di per sé un illecito<sup>306</sup>.

Quanto invece alla confisca prevista per le violazioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul

---

<sup>304</sup> “Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”. Sull'ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione in caso di confisca “facoltativa” cfr. P. GOTTI, *op. cit.*, p. 361. *Contra* M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 4 per cui il carattere sanzionatorio, e non preventivo, anche della confisca facoltativa sarebbe da trarre dalla rubrica dell'art. 20 della l. n. 689/1981 rubricato “Sanzioni amministrative accessorie”. Pertanto, secondo l'Autrice il dato testuale sarebbe sufficiente ad attestare il ruolo primariamente affittivo anche con riferimento alle cose che servirono o furono destinate alla consumazione dell'illecito.

<sup>305</sup> Per M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 4 in tale circostanza, la pericolosità delle cose, ai fini della riconducibilità della confisca ad una misura sanzionatoria dal contenuto affittivo, è intrinseca. Deve evidenziarsi in questa sede anche l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in merito alla confisca obbligatoria del veicolo prevista dall'art. 186, co. 2, lett. c) del codice della strada in virtù del quale in caso di accertamento corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (g/l), oltre all'ammenda da euro 1.500 a euro 6.000 “è sempre disposta la confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato”. La confisca prevista ha una chiara connotazione punitiva per Cass. pen., SS. UU., sent. 25 febbraio 2010, n. 23428 e Corte Cost., sent. 4 giugno 2010, n. 196.

<sup>306</sup> Per P. GOTTI, *op. cit.*, p. 361, la possibilità di disporre tale confisca anche in assenza di una previa ordinanza-ingiunzione sarebbe l'elemento qualificante della natura preventiva della misura che verrebbe disposta anche «*prescindendosi completamente da un accertamento di responsabilità (onde è palese che la sua ragione non può essere punitiva)*».

lavoro, ci troveremmo di fronte ad una misura sanzionatoria e ciò sarebbe dimostrato dalla circostanza per cui il legislatore, animato da intento punitivo piuttosto che preventivo, abbia previsto la non applicabilità della disposizione nel caso in cui la cosa appartenga a persona estranea all'illecito o quando sia consentita la messa a norma.

Più generalmente sulla portata della confisca come prevista nell'ambito della legge 689/1981, ci sembra che il modello delineato dal legislatore sia invero quello di una sanzione amministrativa connotato dai caratteri dell'afflittività<sup>307</sup>, pur essendo previste ipotesi in cui scopo della misura sia quello preventivo e cautelare al fine di rimediare alla pericolosità delle cose verso cui la confisca è destinata.

Meritano infine un'attenta riflessione le considerazioni relative alle conseguenze pratiche connesse all'identificazione della confisca come preventiva o repressiva<sup>308</sup>.

In primo luogo se la confisca sarà di tipo repressivo sarà irrilevante la fungibilità o la deteriorabilità della cosa stessa così come sarà indifferente che la confisca venga applicata a cose non ancora esistenti o non ancora entrate a far parte del patrimonio del trasgressore.

In secondo luogo, in caso di trasferimento *inter vivos* del bene, dovrebbe escludersi la possibilità di applicare la confisca preventiva qualora il bene sia ceduto posto che l'elemento caratterizzante la misura preventiva è il collegamento tra l'oggettiva pericolosità della cosa e la sua appartenenza all'autore della violazione. Diversamente la confisca con finalità repressive, il cui fulcro è rappresentato dalla commissione dell'illecito, vedrebbe l'irrilevanza di qualsiasi atto traslativo.

#### **4.1. Una particolare ipotesi di confisca: la confisca “urbanistica”.**

Vi possono essere casi in cui la confisca, e nello specifico l'effetto di tipo ablatorio, è parte di un provvedimento amministrativo derivante dalla

---

<sup>307</sup> Tale lettura è peraltro accolta da C.E. PALIERO, A. TRAVI, *op. cit.*, p. 365 ss.

<sup>308</sup> In questo senso si muovono le riflessioni di M.A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 5-6.



lesione che il bene ablato ha arrecato ad un interesse la cui cura è rimessa all'autorità amministrativa.

Ci riferiamo in questo caso a quanto previsto ad esempio dall'art. 31, co. 3 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) nel disporre che «*se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune*»<sup>309</sup>.

L'ipotesi così raffigurata relativa all'acquisizione gratuita al patrimonio indisponibile del Comune delle opere costruite in assenza o in totale difformità del permesso di costruire e dalla conseguente mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, rappresenta certamente un'ipotesi autonoma di sanzione amministrativa alla quale può cumularsi anche la sanzione pecuniaria derivante esclusivamente dalla mancata demolizione<sup>310</sup>.

---

<sup>309</sup> Prosegue, la seconda alinea del comma in questione: “L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita”. Per un commento su tale fattispecie si veda F. VETRÒ, *Art. 31. Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, p. 750 ss.

<sup>310</sup> Dispone infatti l'art. 31, co. 4-bis, del d.P.R. 380/2001 che “L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”. Differentemente dalla giurisprudenza che ha da subito condiviso l'interpretazione in termini sanzionatori della misura di cui all'art. 31 (*ex plurimis* Corte Cos., sent. 15 luglio 1991, n. 345; Cons. Stato, sez. V, sent. 20 aprile 1994, n. 333), si evidenzia il diverso orientamento in dottrina oggetto di analisi da parte di G. BARATTI, *Acquisizione gratuita: una nuova «misura» in materia urbanistica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, p. 727 per cui il provvedimento così emanato dalla Pubblica Amministrazione non sarebbe inquadrabile come sanzione in senso stretto essendo invece un mero «*effetto giuridico surrogatorio*» che la legge fa discendere automaticamente dalla mancata esecuzione dell'intervento ripristinatorio primario rappresentato dalla demolizione. Su tale argomento si registra anche l'orientamento quasi unanime della giurisprudenza (cfr. *ex plurimis* Cass. civ., SS.UU., ord. 11 maggio 2021, n. 12429; Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 gennaio 2021, n. 484), che attribuisce la giurisdizione sull'ordinanza-ingiunzione al giudice amministrativo in applicazione dell'art. 22 della l. n. 698/1981 che sottrae alla giurisdizione del giudice ordinario le materie oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di cui all'art. 133 c.p.a.

Appare invece interessante, soprattutto alla luce della lettura fornita dalla corte EDU, l'altra ipotesi di confisca prevista dall'art. 44, co. 2, del TUE per cui, in caso di sentenza definitiva del giudice penale che accerta l'esistenza del reato di lottizzazione abusiva<sup>311</sup>, viene disposta la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite con la loro conseguente acquisizione di diritto ed a titolo gratuito al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione.

Hanno osservato i giudici di Strasburgo che l'ipotesi configurata dal legislatore rappresenta indubbiamente una sanzione penale nei termini configurati dalla convenzione e, che trovano conseguentemente applicazione tutte le garanzie ivi previste.<sup>312</sup>

La dottrina non pare tuttavia concorde nel senso di quanto delineato dal giudice convenzionale, evidenziando peraltro come soprattutto in campo urbanistico-edilizio, non sia ancora netta la linea di demarcazione tra misure

---

(nel caso di specie le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio). Sempre in tema di demolizione di opere abusive, merita infine un accenno la particolare disposizione prevista dall'art. 41 del d.P.R. 380/2001 nel prevedere che in caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che può avvalersi anche del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze armate.

<sup>311</sup> Si ricorda per chiarezza espositiva che ai fini della configurabilità del reato di lottizzazione abusiva, l'art. 30, co. 1 del d.P.R. 380/2001 prevede che è necessario che "vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio". Per un approfondimento sul tema P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, VII ed., Milano, 2022, p. 160 ss.

<sup>312</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 20 gennaio 2009, *Sud Fondi et. o. v. Italy*, ricorso n. 75909/01, § 85, ove la Corte ricorda che, nella sua decisione del 30 agosto 2007, relativa allo stesso contenzioso, «ha ritenuto che la confisca controversa si traduca in una pena e, pertanto, trova applicazione l'articolo 7 della Convenzione». La qualificazione in termini sanzionatori della confisca di cui all'art. 44 del TUE è stata anche condivisa dal Consiglio di Stato (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, sent. 27 maggio 2014, n. 2711).

sanzionatorie in senso stretto e misure più tipicamente ripristinatorie<sup>313</sup>. Tali incertezze si ripercuotono soprattutto sul regime giuridico concretamente applicabile alla fattispecie per cui mentre la sanzione “punitiva” deve essere modellata sui paradigmi esaminati e riconducibili al principio di legalità irretroattività, personalità, offensività e proporzionalità, la sanzione “ripristinativa” deve invece adeguarsi ai modelli d’azione del potere amministrativo, primo fra tutti il principio-cardine di legalità<sup>314</sup>.

### **5. Sanzioni amministrative irrogate in ambito processuale.**

Oltre alle sanzioni che sono irrogate dall’autorità amministrativa a seguito della violazione di specifiche disposizioni normative, ben può accadere che un soggetto sia parimenti destinatario di una sanzione amministrativa – per lo più di carattere pecuniario – irrogata tuttavia da parte dell’autorità giurisdizionale nell’ambito di un processo.

In questa circostanza il giudice non solo può condannare la parte che violi regole processuali ma anche la parte che violi norme sostanziali che seppur commesse fuori dal processo vengono sanzionate in questa sede.

Fanno parte della prima circostanza tutte quelle sanzioni volte ad esempio, tanto nel processo civile quanto in quello penale, amministrativo e contabile, a sanzionare le istanze di ricusazione di una parte che siano state dichiarate inammissibili o infondate<sup>315</sup>. Fanno parte invece della seconda ipotesi

---

<sup>313</sup> Sull’uso spesso improprio del termine “sanzione” nell’ambito del diritto urbanistico anche per individuare misure dalla chiara finalità ripristinatoria, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, p. 200.

<sup>314</sup> In questo senso le osservazioni di S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, cit., p. 191 ss., evidenziando peraltro come anche la sanzione pecuniaria prevista dall’art. 31, co. 4-bis, del testo unico edilizia, e relativa all’inottemperanza dell’ordine di demolizione, sia invece secondo la più recente giurisprudenza amministrativa una misura sanzionatoria dotata di «carattere speciale rispetto alla legge n. 689/1981 e alle garanzie del contraddittorio ivi previste» e come tale rientrante «nell’ambito di operatività della legge n. 241 del 1990, quindi semmai soggetta alla previa comunicazione di avvio del procedimento».

<sup>315</sup> Si pensi, per un esempio comune presente in più ambiti, all’art. 54, co. 3, c.p.c. il quale dispone che “Il giudice, con l’ordinanza con cui dichiara inammissibile o rigetta la ricusazione, provvede sulle spese e può condannare la parte che l’ha proposta ad una pena pecuniaria non superiore a euro 250”. Analoga disposizione è presente anche nel processo penale ove l’art. 44 c.p.p. prevede che “Con l’ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la dichiarazione di ricusazione, la parte privata che l’ha proposta può essere condannata al pagamento a favore della cassa delle ammende di una somma da euro 258 a euro 1.549, senza

le sanzioni amministrative adottate dal giudice penale nei casi di connessione obiettiva con un reato e disciplinate dall'art. 24 della l. n. 689/1981.<sup>316</sup>

Sono inoltre sanzioni amministrative irrogate nell'ambito di un apposito procedimento avente natura giurisdizionale, quelle derivanti dai processi di depenalizzazione per cui, a seguito di apposito intervento del legislatore, a precedente sanzione di tipo penale ne è oggi prevista una amministrativa di tipo pecuniario, come avviene nel caso dell'ultimo principale intervento di depenalizzazione previsto dal d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 che, in attuazione dell'art. 2, co. 7, della l. 28 aprile 2014, n. 67<sup>317</sup>, ha previsto al capo II una nuova

---

pregiudizio di ogni azione civile o penale". E così anche nel processo amministrativo ai sensi dell'art. 18, co. 7, c.p.a. per cui "Il giudice, con l'ordinanza con cui dichiara inammissibile o respinge l'istanza di ricsuzione, provvede sulle spese e può condannare la parte che l'ha proposta ad una sanzione pecuniaria non superiore ad euro cinquecento" e, ancora, nel processo contabile ai sensi dell'art. 22, commi 7 ed 8, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 per cui "Il giudice, con l'ordinanza che definisce il ricorso per ricsuzione, provvede sulle spese e può condannare la parte che l'ha proposta ad una sanzione pecuniaria non superiore a 250 euro. In caso di manifesta inammissibilità o infondatezza, la sanzione pecuniaria è stabilita tra un minimo di 500 e un massimo di 1.500 euro". Sul punto si noti che già A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., p. 18, aveva rappresentato la presenza di sanzioni amministrative adottate da parte dell'autorità giurisdizionale evidenziando il carattere «non totalizzante» della sanzione amministrativa solo in capo all'autorità amministrativa. Sulle sanzioni amministrative irrogate da parte del giudice civile nell'ambito del relativo processo e ricondotte in via generale anche all'art. 179 c.p.c. in virtù del quale, al comma 1 si dispone che "Se la legge non dispone altrimenti le condanne a pena pecuniaria previste nel presente codice sono pronunciate con ordinanza del giudice istruttore", si veda S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, vol. II, Milano, 1959, p. 75, il quale ritiene che l'irrogazione di queste sanzioni nell'ambito del processo civile sia in realtà manifestazione di un potere «sostanzialmente amministrativo» e che, pertanto, le ordinanze emesse dal giudice in esecuzione di detta disposizione non siano impugnabili con ricorso per Cassazione.

<sup>316</sup> In caso di connessione obiettiva di un reato si applica l'art. 24 della l. n. 689/1981 il quale, al comma 1, dispone che "qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa".

<sup>317</sup> La legge delega, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili" prevedeva all'art. 2, co. 3, lett. c), fermo il diritto al risarcimento del danno di "istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai reati" indicati alla lett. a). Al d.lgs. n. 7 del 2016 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie) ne è seguito anche il n. 8 di pari data (Disposizioni in materia di depenalizzazione) che, in attuazione dell'art. 2, co. 3 della legge delega, ha previsto all'art. 2 una serie di depenalizzazione di reati del codice penale. Per un commento alla depenalizzazione intervenuta a seguito della legge n. 67 del 2014 si veda, anche per i necessari riferimenti bibliografici, C. FAONE, *Le sanzioni civili previste dal D.lgs. n. 7/2016 tra responsabilità e danno*, in *Resp. civ. prev.*, 5, 2017, p. 172; F.C. PALAZZO, *La depenalizzazione nel quadro delle recenti riforme sanzionatorie*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p.

disciplina per gli illeciti prima penali ed ora sottoposti a sanzioni pecuniarie civili. Si pensi ad esempio al reato di ingiuria prima previsto punito dall'art. 594 c.p.<sup>318</sup>, e poi abrogato a seguito dell'intervento di depenalizzazione che oggi prevede – nella fattispecie prevista dal legislatore delegato che ricalca la precedente previsione penale – una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 7 del 2016<sup>319</sup>.

Quanto al procedimento applicativo di tali sanzioni pecuniarie si prevede, all'art. 8 del d.lgs. n. 7 del 2016, che giudice competente all'irrogazione della sanzione prevista dalla norma è il giudice civile competente anche a conoscere dell'azione del risarcimento del danno il quale «decide sull'applicazione della sanzione civile pecuniaria al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa»<sup>320</sup>.

Dubbi sono stati sollevati da parte della dottrina in merito alla configurabilità come “civili” di dette sanzioni pecuniarie. Se sicuramente nulla

---

285; S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit., p. 53; A. PALMIERI, *L'altra faccia della decriminalizzazione: prime impressioni sugli illeciti aquiliani sottoposti a sanzioni pecuniarie civili*, in *Il Foro italiano*, 4, 2016, p. 125 ss.; N. SELVAGGI, *La depenalizzazione e le altre politiche deflattive nelle più recenti iniziative di riforma (con particolare riferimento alle novità introdotte dalla l. 28 aprile 2014, n. 67)*, in *Arch. pen.*, 2014, p. 417.

<sup>318</sup> La formulazione dell'art. 594 c.p. antecedente l'intervento di depenalizzazione prevedeva che: “1. Chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 516. 2. Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa. 3. La pena è della reclusione fino a un anno o della multa fino a milletrecentadue euro, se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. 4. Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone”.

<sup>319</sup> “Soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila: a) chi offende l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa”. Sull'intento chiaramente afflittivo della sanzione prevista si richiamano le disposizioni normative che prevedono il divieto di fare ricorso a sistemi di assicurazione per il pagamento delle sanzioni pecuniarie (art. 9, co. 5), i criteri di commisurazione delle sanzioni (art. 5 il quale richiama i criteri di personalizzazione previsti anche dall'art. 11 della l. n. 689/1981 e dall'art. 133 c.p.), il divieto di trasmissibilità agli eredi della sanzione (art. 9, co. 6).

<sup>320</sup> Cfr. art. 8, co. 2, d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. Relativamente alle norme applicabili al procedimento, il successivo comma 4 prevede che “Al procedimento, anche ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile, si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili con le norme del presente capo”. Sul rapporto tra responsabilità civile e sanzione amministrativa valgono le considerazioni già esposte *supra*, Cap. I, par. 2.3.1., *sub* nota 80.

può obiettarsi in merito al processo che è civile ove, su istanza di parte nell'ambito di un'azione per risarcimento del danno, si procede all'accertamento ed all'irrogazione della sanzione, diversamente deve rilevarsi, anche al fine di allontanare la sanzione pecuniaria configurata dal modello delle "pene private" (cfr. *supra* Cap. I, par. 3), che l'art. 10 del già citato decreto legislativo n. 7/2016 prevede la destinazione dei proventi delle sanzioni pecuniarie civili in favore della Cassa delle ammende: la destinazione dei proventi ad un soggetto pubblico sarebbe dunque l'elemento utile a far propendere per una «*vocazione di stampo pubblicistico che emerge dalle finalità e dalla natura personale della sanzione e dalla destinazione dei proventi della sanzione pecuniaria*»<sup>321</sup>.

### **5.1. Appalti pubblici e sanzioni amministrative.**

Una particolare categoria di sanzioni amministrative irrogate in ambito processuale è quella relativa alle "Sanzioni alternative" previste dall'art. 123 c.p.a. ed irrogabili dal giudice amministrativo d'ufficio, in maniera alternativa o cumulativa, tutte quelle volte in cui, anche a seguito di violazioni della procedura di aggiudicazione, il contratto venga comunque considerato efficace, l'inefficacia sia temporalmente limitata o quando vi sia stata una violazione dei termini dilatori per la stipulazione dello stesso (c.d. regola dello *stand still*)<sup>322</sup>.

---

<sup>321</sup> Questa è l'analisi che ci sembra di condividere e prospettata da S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit., pp. 59-60.

<sup>322</sup> L'art. 123, comma 1, c.p.a. collega l'applicazione delle sanzioni alternative al verificarsi della condizione di cui all'art. 121, co. 4, c.p.a. il quale dispone che "Nei casi in cui, nonostante le violazioni, il contratto sia considerato efficace o l'inefficacia sia temporalmente limitata si applicano le sanzioni alternative di cui all'articolo 123". Il terzo comma dell'art. 123 – riferito alla regola dello *stand still* sostanziale e processuale – prevede inoltre che "Il giudice applica le sanzioni di cui al comma 1 anche qualora il contratto è stato stipulato senza rispettare il termine dilatorio stabilito per la stipulazione del contratto, ovvero è stato stipulato senza rispettare la sospensione della stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione definitiva, quando la violazione non abbia privato il ricorrente della possibilità di avvalersi di mezzi di ricorso prima della stipulazione del contratto e non abbia influito sulle possibilità del ricorrente di ottenere l'affidamento". Per un approfondimento sul particolare rito appalti previsto dal codice del processo amministrativo cfr. C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2016, p. 312 ss.; G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, VI ed., Padova, 2021, p. 426 ss; F. CORTESE, *Corso di diritto processuale amministrativo*, cit., p. 134 ss.

Sui tipi di sanzioni previste rispettivamente dalle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 123 c.p.a. è tuttavia necessario operare delle riflessioni in ordine al carattere afflittivo o meno della misura.

Una prima sanzione applicabile e diretta nei confronti della stazione appaltante, è quella *«pecuniaria nei confronti della stazione appaltante di importo compreso tra lo 0,5% ed il 5% del valore del contratto, inteso come prezzo di aggiudicazione»*. Il versamento di detta sanzione nell'apposito capitolo del bilancio dello Stato<sup>323</sup> è elemento inequivoco, unitamente al presupposto di applicabilità della sanzione, per la sua configurabilità in termini afflittivi-punitivi.

A finalità di tipo ripristinatorio risponde invece la seconda sanzione, diretta nei confronti dell'appaltatore, e consistente *«nella riduzione della durata del contratto, ove possibile, da un minimo del dieci per cento ad un massimo del cinquanta per cento della durata residua alla data di pubblicazione del dispositivo»*<sup>324</sup>.

Entrambe le sanzioni devono essere applicate dal giudice, assicurando il contraddittorio tra le parti e facendo sì che le stesse siano effettive, dissuasive, proporzionate al valore del contratto, alla gravità della stazione appaltante e

---

<sup>323</sup> L'art. 123, co. 1, lett. a) c.p.a., relativo alla sanzione pecuniaria illustrata prevede il suo versamento "all'entrata del bilancio dello Stato – con imputazione al capitolo 2301, capo 8 "Mulle, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative, con esclusione di quelle aventi natura tributaria" – entro sessanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che irroga la sanzione; decorso il termine per il versamento, si applica una maggiorazione pari ad un decimo della sanzione per ogni semestre di ritardo. La sentenza che applica le sanzioni è comunicata, a cura della segreteria, al Ministero dell'economia e delle finanze entro cinque giorni dalla pubblicazione". Sul generale inquadramento delle sanzioni alternative nell'ambito del *genus* sanzioni amministrative si veda F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2013, p. 1236.

<sup>324</sup> In questo senso dispone l'art. 123, co. 1, lett. b) c.p.a. Sulla configurabilità di detta sanzione in termini ripristinatori si veda P. CERBO, *Le "sanzioni alternative" nell'attuazione della direttiva ricorsi (e nel codice del processo amministrativo)*, in *Urb. e app.*, 2010, p. 884 evidenziando la finalità della misura di cui alla lettera b) di ripristinare la legalità materiale violata dalla stipulazione del contratto in violazione di norme di legge *«secondo lo schema tipico delle misure a carattere ripristinatorio incentrate sulla res, le quali servono appunto a ristabilire l'equilibrio (legalità materiale) alterato dalla violazione, e non a punire il responsabile della violazione, se non in via del tutto eccezionale»*. Ad analoghe considerazioni, relative all'esclusione di finalità afflittive in merito alla riduzione della durata del contratto A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2012, p. 357.

all'opera svolta dalla stazione appaltante per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione<sup>325</sup>.

Meritano infine un cenno quelle sanzioni amministrative previste nell'ambito dei contratti pubblici che, non irrogate nell'ambito di un processo amministrativo, rispondono all'esigenza di garantire l'efficienza dello svolgimento delle procedure di gara e che sono irrogate da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Tale è il potere riconosciuto in capo all'ANAC di poter irrogare sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 213, comma 13, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (codice appalti) e funzionalizzate alla garanzia del corretto espletamento della funzione di vigilanza e di controllo svolto dall'Autorità nel settore dei contratti pubblici e, più in generale, a garanzia del corretto svolgimento del potere amministrativo<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> Cfr. art. 123, co. 2, c.p.a.

<sup>326</sup> S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni*, in *il diritto dell'economia*, anno 66, 3, 2020, p. 831. Per completezza espositiva si riporta il contenuto dell'art. 213, co. 13, del d.lgs. n. 50 del 2016 per cui "Nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, l'Autorità ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa e nei confronti degli operatori economici che non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento [...] Nei confronti dei soggetti che a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri e nei confronti degli operatori economici che forniscono alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione, dati o documenti non veritieri circa il possesso dei requisiti di qualificazione, fatta salva l'eventuale sanzione penale, l'Autorità ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie [...]. Con propri atti l'Autorità disciplina i procedimenti sanzionatori di sua competenza". Hanno scritto sui poteri sanzionatori dell'ANAC si veda M.L. CHIMENTI, *Le sanzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in M. FRATINI (a cura di), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011, p. 1053 ss. In generale per un inquadramento del fenomeno sanzionatorio in capo alle Autorità Amministrative Indipendenti, che hanno contribuito a ridurre l'intervento diretto dello Stato in alcuni settori contribuendo all'implementazione in cui a norme individuate solo generalmente dalla legge viene lasciato ampio campo d'azione a specifici regolamenti amministrativi, cui seguono ampie funzioni di controllo, supervisione e repressione delle *authorities* si veda lo studio di F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 392 ss.

Il contenuto dell'art. 213, co. 13 del d.lgs. n. 50/2016 corrisponde, salvo la previsione di diversi minimi e massimi edittali, al contenuto dell'art. 222, co. 13 del nuovo codice appalti approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 16 dicembre 2022 in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici". Il testo, oggetto di espressione del parere da parte delle competenti



A ciò si aggiunga che, come previsto dall'art. 84, co. 10 del codice appalti, le violazioni alle disposizioni dei regolamenti e delle linee guida ANAC vedono l'importo della sanzione determinato «con ordinanza-ingiunzione sulla base dei criteri generali di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, con particolare riferimento ai criteri di proporzionalità e adeguatezza alla gravità della fattispecie». Inoltre, i casi più gravi di violazioni alle normative volte all'esecuzione del d.lgs. n. 50 del 2016 possono comportare, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, la sanzione accessoria della sospensione dell'attività di impresa per un periodo da un mese a due anni, ovvero della decadenza dell'autorizzazione; quest'ultima che si applica sempre in caso di reiterazione della violazione che abbia comportato la sanzione accessoria della sospensione dell'attività<sup>327</sup>.

#### **6. Le sanzioni amministrative interdittive.**

Maggiori difficoltà di inquadramento nell'ambito delle sanzioni amministrative non pecuniarie si riscontrano in relazione alle sanzioni amministrative interdittive.

Il quadro non è in realtà unitario e, nell'ambito di questa categoria, sono sempre attuali i problemi riscontrati sin dagli studi del Tesauro e dello Zanobini che impediscono di individuare con chiarezza la linea di demarcazione tra misure che possono essere ricondotte al *genus* delle sanzioni amministrative e

---

commissioni parlamentari durante la stesura del presente lavoro di ricerca, prevede altresì la competenza dell'ANAC nell'adottare specifiche sanzioni amministrative nell'ambito dell'attività della vigilanza, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (art. 222, co. 3, lett. a) del nuovo codice appalti). Ai sensi dell'art. 229 del nuovo testo normativo predisposto dal Governo, il codice appalti si applicherà alle procedure in corso a decorrere dal 1° aprile 2023 e comporterà l'abrogazione del d.lgs. n. 50/2016 a decorrere dal 1° luglio 2023. Per un primo commento sui temi dell'innovazione, della digitalizzazione e della responsabilità dei contratti pubblici apportati dalla nuova disciplina si rinvia a R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Napoli, 2022.

<sup>327</sup> Cfr. art. 84, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, quarta e quinta alinea del testo attualmente vigente. Valgano le considerazioni della nota precedente sul procedimento di revisione del codice appalti in attuazione della legge delega n. 78 del 2022.

provvedimenti amministrativi che, pur sfavorevoli per chi ne è il destinatario, sono tuttavia caratterizzati da altre finalità<sup>328</sup>.

La l. n. 689/1981 ancora il potere dell'amministrazione di irrogare sanzioni interdittive alla previsione dell'art. 20 sulle sanzioni accessorie, ove si prevede, al comma 1, che con l'ordinanza-ingiunzione l'autorità amministrativa (o il giudice penale in caso di connessione obiettiva con un reato *ex art.* 24 della medesima legge) «*può applicare, come sanzioni amministrative, quelle previste dalle leggi vigenti, per le singole violazioni, come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono nella privazione o sospensione di facoltà, e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione*».

La vera *quaestio iuris* è quindi quella relativa alla necessità di ricavare, dal panorama frammentato del complessivo contesto normativo di riferimento, dei criteri di massima che ci consentano di comprendere, anche in applicazione dei criteri *Engel*, quanto di “sanzionatorio” è proprio di una misura interdittiva e quanto non lo è<sup>329</sup>, o facendo un salto logico all'indietro, tra ciò che è sanzione amministrativa e ciò che non lo è.

Secondo la dottrina che ha ragionato sulle misure interdittive sin dagli anni '90, affinché possa parlarsi di una tipologia di provvedimento di tipo sanzionatorio è necessario che le stesse incidano «*sull'esercizio di un diritto (ad esempio chiusura dell'esercizio commerciale) ovvero su provvedimenti amministrativi che consentano l'esercizio di un diritto (ad esempio, revoca*

---

<sup>328</sup> Si è avuto modo di approfondire tali tematiche *sub* Cap. 1, par. 2.1.

<sup>329</sup> Come ha messo in luce S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit., p. 42, le misure interdittive possono assurgere alle più differenti finalità. L'Autore fa riferimento ad esempio alla natura cautelare propria di quelle misure interdittive, qualificabili più propriamente in termini di decadenza dall'autorizzazione al commercio, prevista dalle norme sul commercio di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 in caso di decorso di un anno senza l'apertura di una struttura di vendita. Possono altresì essere ricondotte nell'ambito delle misure interdittive, anche i provvedimenti espressione di autotutela decisoria o esecutiva da parte della Pubblica Amministrazione nel momento in cui la stessa decida di ritirare un proprio provvedimento a causa della riscontrata carenza – originaria o sopravvenuta – dei requisiti richiesti dalle norme (es. patente di guida) o diversamente decida di intervenire esecutivamente sull'interesse protetto dalla norma (es. chiusura dell'esercizio commerciale privo della necessaria autorizzazione al commercio). Possono infine verificarsi casi in cui la misura interdittiva adottata dall'amministrazione, in questo caso qualificabile propriamente come “sanzione interdittiva”, sia connotata da un proprio contenuto afflittivo e sia parimenti espressione della potestà sanzionatoria.

dell'autorizzazione al commercio)»<sup>330</sup> e inoltre, è necessario che non vi sia la realizzazione di alcun beneficio rispetto alla sfera degli interessi affidati a una certa amministrazione, essendo tali misure espressione di una potestà sanzionatoria, oltre alla previsione della possibilità di graduare l'interdizione in base alla gravità dell'infrazione commessa<sup>331</sup>.

Vi è anche una parte della dottrina che ha individuato la linea di demarcazione tra sanzioni amministrative interdittive e altre misure interdittive a carattere non sanzionatorio, rispetto all'orizzonte temporale in cui opera la valutazione da parte dell'amministrazione: in questo caso, mentre nelle prime l'amministrazione valuta solo la «condotta pregressa e meritevole di tutela», nelle seconde l'amministrazione fa «esercizio di una discrezionalità proiettata al futuro»<sup>332</sup>.

Pur essendo incontestata la eventualità che le sanzioni interdittive possano essere sia accessorie e come tali derivate dall'applicazione di una sanzione principale, sia essere principali e quindi essere conseguenza di autonoma funzione sanzionatoria da parte dell'amministrazione, né il legislatore, né la giurisprudenza hanno mai effettuato un'opera di determinazione certa dei principi e delle regole utili a separare le misure interdittive sanzionatorie da quelle non sanzionatorie e tale *deficit*, relativo

---

<sup>330</sup> In questo senso S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012, p. 345.

<sup>331</sup> C.E. PALIERO TRAVI, *Sanzioni amministrative*, p. 361; S.L. VITALE, *ult. op. cit.*, p. 42. In precedenza A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica Amministrazione*, cit., p. 39, aveva avuto modo di riflettere sul fatto per cui spesso né il contenuto né gli effetti del provvedimento "interdittivo" possono risultare sufficientemente idonei a qualificare la misura in chiave sanzionatoria o meno soprattutto quando è lo stesso ordinamento a consentire che la stessa misura possa assurgere a più finalità. Nella successiva opera C.E. PALIERO, A. TRAVI, *ult. op. cit.*, p. 362, gli Autori hanno avuto modo di evidenziare che tali difficoltà sono maggiormente enfatizzate a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 689/1981 in ordine ai principi applicabili alle sanzioni amministrative non pecuniarie (tra cui appunto quelle interdittive) in quanto è la stessa legge che «non stabilisce modalità o procedure diverse per l'applicazione di queste misure, in relazione al loro carattere sanzionatorio o meno». Anche P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 16 ha sin da subito messo in luce il problema derivante dalla difficoltà «di stabilire quando, in presenza di un contenuto di tipo "interdittivo", si possa effettivamente parlare di sanzione amministrativa e non di una misura di tipo diverso».

<sup>332</sup> Cfr. in questo senso S. LICCIARDELLO, *ult. op. cit.*, p. 346.

all'assenza di una disciplina organica, pone ciclicamente un problema di inquadramento dello statuto di regole concretamente applicabile.

Se infatti con riferimento alle misure interdittive accessorie o complementari rispetto alle sanzioni pecuniarie l'identità del presupposto è certamente idonea a determinare anche l'identica natura sanzionatoria della misura, lo stesso ragionamento non può essere effettuato in maniera logica ed univoca per quanto riguarda le misure interdittive principali.

Si contribuisce in questo modo a tenere aperto l'ingresso nella categoria delle sanzioni amministrative, anche a nuove misure connotate dal carattere "interdittivo", o comunque a mettere in dubbio, come del resto si avrà modo di affrontare nel Capitolo conclusivo del presente lavoro, l'esatta qualificazione da attribuire ad una misura, con tutte le conseguenze che ne derivano soprattutto con riferimento alle garanzie da riconoscere ai privati.

### **6.1. Il divieto a ricoprire cariche elettive e di Governo (d.lgs. n. 235 del 2012).**

L'analisi di due differenti discipline legislative che prevedono sanzioni amministrative di tipo interdittivo, ci consentirà, evidenziando gli aspetti problematici che già da tempo si sono posti all'interprete, di avere un quadro più chiaro delle criticità tutt'oggi presenti e di poter poi affrontare, in conclusione della presente indagine, l'analisi di un particolare istituto che mette ulteriormente in crisi il sistema, col fine ultimo di auspicare, in una prospettiva *de iure condendo*, un chiaro ed univoco intervento del legislatore.

Partiamo quindi con la previsione della disciplina del testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, approvato con decreto legislativo 13 dicembre 2012, n. 235<sup>333</sup>.

---

<sup>333</sup> Il d.lgs. n. 235/2012 contenente il testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, attua la previsione dell'art. 1, co. 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190 che delegava il Governo in tal senso. Il testo unico contiene quelle che sono le cause ostative all'assunzione e allo svolgimento delle cariche di deputato, senatore e di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia oltre che all'assunzione e allo svolgimento

I dubbi che hanno sin da subito coinvolto dottrina e giurisprudenza hanno riguardato la qualificazione di tali ipotesi di incandidabilità sia rispetto alle sentenze definitive per delitti non colposi adottate precedentemente all'entrata in vigore del testo unico, sia rispetto a sentenze che, pur adottate successivamente al decreto legislativo, si riferissero invece a fatti commessi precedentemente a questo.

Assunta quindi una lettura in chiara chiave interdittiva rispetto all'esercizio di un diritto, le riflessioni hanno poi riguardato la loro configurabilità in termini sanzionatori o meno ai fini della successiva ed eventuale applicazione del regime giuridico previsto per le misure sanzionatorie.

In prima battuta il Consiglio di Stato<sup>334</sup> ha affermato che nel caso di specie «*non solo non si tratta affatto di misure di natura sanzionatoria penale, ma neppure di sanzioni amministrative o di disposizioni in senso ampio sanzionatorie*»<sup>335</sup>. Secondo il giudice amministrativo, le ipotesi rappresentate dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità sono conseguenza della condanna a reati connotati da uno speciale disvalore e, pertanto, il fine primario perseguito dalle norme non è quello afflittivo tipico della sanzione penale (o del provvedimento amministrativo *lato sensu* sanzionatorio), ma quello di allontanare dall'esercizio del *munus* pubblico tutti quei soggetti per cui la

---

di incarichi di Governo (artt. 1-6) nonché le disposizioni su incandidabilità, sospensioni e decadenze con riferimento alle cariche elettive regionali e degli enti locali (artt. 7-12). L'ultima parte del decreto legislativo è invece dedicata alle disposizioni comuni, transitorie e finali (artt. 13-18).

<sup>334</sup> Il caso, portato all'attenzione nella pronuncia Cons. Stato, sez. V, sent. 6 febbraio 2013, n. 695, era relativo all'Ufficio Centrale Regionale della Corte d'Appello di Campobasso che aveva disposto la cancellazione – a causa dell'accertamento di una situazione di incandidabilità sancita dall'art. 7, co. 2, lett. c), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 – del nominativo di un candidato consigliere alle elezioni regionali, in quanto a carico del medesimo era stata riscontrata la presenza di una sentenza di condanna per abuso d'ufficio, divenuta definitiva il 19 dicembre 2001. Il ricorrente, che insisteva per la natura sanzionatoria dell'ipotesi prevista dal d.lgs. n. 235/2012, ne lamentava pertanto la sua applicazione con effetto retroattivo in violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., e dell'art. 7 CEDU e chiedeva contestualmente al giudice amministrativo di sollevare apposita questione di legittimità costituzionale. Per un'analisi della decisione del Consiglio di Stato si veda V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, I, 2014, p. 621 ss.

<sup>335</sup> *Ibidem*, considerato in diritto n. 3.1.

sentenza di condanna definitiva esprime un giudizio di «*indegnità morale*» a ricoprire determinate cariche elettive.

In altre parole, la condanna viene configurata come un «*requisito negativo o qualifica negativa ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica*».

Pertanto, come poi condiviso anche successivamente dalla Corte Costituzionale, la misura risponderebbe «*ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio e, trattandosi di sospensione, costituisce una misura sicuramente cautelare*»<sup>336</sup>. Non potendosi quindi riscontrare una natura sanzionatoria nella disciplina prevista dal d.lgs. n. 235/2012, il collegio giudicante esclude conseguentemente che in caso di *jus superveniens* alle sentenze di condanna intervenute antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo, si possano porre dei problemi di compatibilità con le disposizioni di cui all'art. 25 Cost. e all'art. 7 CEDU.

L'applicazione della disciplina di cui al testo unico – che non è quindi un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna ma, come definito dai giudici di Palazzo Spada «*un effetto di natura amministrativa*» – anche se riferita a requisiti soggettivi collegati a fatti storici precedenti non rappresenta dunque una situazione di retroattività ma solo diretta applicazione del principio generale *tempus regit actum* per cui, salvo la presenza di deroghe, trova applicazione la normativa sostanziale vigente nel momento in cui il potere amministrativo è effettivamente esercitato<sup>337</sup>.

---

<sup>336</sup> In questi termini si è espressa Corte Cost., sent. 19 novembre 2015, n. 236, considerato in diritto n. 4.1. Per un commento sulla pronuncia della Corte sia consentito il richiamo a F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell’incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *www.osservatorioaic.it*, 6 febbraio 2016; F. BAILO, *La c.d. “legge Severino” sul tavolo della Corte Costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, I, 2016, p. 206 ss.

<sup>337</sup> Secondo il Consiglio di Stato «*Una diversa opzione ermeneutica, la quale desse rilievo solo alle sentenze di condanna successive, costituirebbe, invece, una deroga al regime ordinario in quanto implicherebbe un regime di ultra-attività della precedente disciplina più favorevole*». Il collegio trova conferma di questa ricostruzione anche prendendo in analisi l'art. 16, del decreto legislativo n. 235/2012 che esclude la rilevanza ostativa alle sole sentenze di patteggiamento anteriori alla data di entrata in vigore della norma, prevedendo così un regime di favore limitato alle sole fattispecie di applicazione della pena su accordo delle parti, *ex art.*

La dottrina che ha argomentato per la non configurabilità in termini sanzionatori delle misure previste dal d.lgs. n. 235/2012 ne ha evidenziato la loro applicazione non come conseguenza della commissione di un fatto illecito, ma a seguito di una sentenza di condanna definitiva che modificando la condizione del soggetto definisce delle condizioni, attinenti alla dignità, utili a poter accedere all'ufficio pubblico: elemento preso in considerazione dal legislatore non è il comportamento oggetto della condanna ma la sentenza in sé<sup>338</sup>.

Non sono mancate opinioni critiche della dottrina rispetto all'orientamento del Consiglio di Stato, che hanno ravvisato invece profili sanzionatori, in quanto le misure previste sarebbero in ogni caso collegate con una condotta penalmente rilevante accertata in via definitiva dalla sentenza.

Secondo tale orientamento, la condotta penalmente rilevante accertata dal giudice comporterebbe già una limitazione dei diritti riconosciuti

---

444 c.p.p. per cui «detta differenziazione è coerente con la caratterizzazione premiale che permea l'istituto del patteggiamento, dalla quale discende l'esigenza di evitare conseguenze negative non preventivamente valutate e ponderate dall'imputato al momento della prestazione del consenso». Le conclusioni del Consiglio di Stato nel 2013, ampiamente sostenute e condivise dalla successiva giurisprudenza, sono state richiamate anche per la relazione finale approvata dalla giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari della XVII legislatura il 27 novembre 2013 e relativa alla contestazione dell'elezione del Sen. Silvio Berlusconi nella Regione Molise (SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, XVII Legislatura, Doc. III, n. 1, in [www.senato.it](http://www.senato.it)). Il dibattito giurisprudenziale che ha coinvolto anche la Corte EDU nel caso Berlusconi non ha visto in realtà una pronuncia della Corte di Strasburgo in quanto il 27 luglio 2018, il ricorrente aveva notificato alla Corte l'intenzione di non mantenere il suo ricorso chiedendone anche la cancellazione dal ruolo in quanto. Infatti, «a causa della sua riabilitazione, la decisione della Corte sul suo ricorso non produrrebbe alcun effetto utile tenuto conto della revoca dell'incandidabilità e del fatto che non potrebbe essere ottenuta alcuna riparazione adeguata, né per l'incandidabilità né per la perdita del mandato di senatore»: in questi termini Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 27 novembre 2018, *Silvio Berlusconi v. Italy*, ricorso n. 58428/13, § 61 nel decidere a maggioranza la cancellazione del ricorso dal ruolo.

<sup>338</sup> Anche per M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, cit., p. 89 le interdizioni-decadenze dalle cariche pubbliche per indegnità non sono configurate in termini sanzionatori. L'Autrice prende come riferimento il testo unico della legge comunale e provinciale antecedente al TUEL e di cui al r.d. 3 marzo 1934, n. 383 che all'art. 271 disponeva la decadenza degli amministratori dei comuni, delle provincie e dei consorzi, nonché i consultori dei comuni, nell'ipotesi di condanna "per uno dei delitti previsti negli articoli 8 e 44, o per qualsiasi altro reato, ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a tre mesi".

all'individuo, non solo sotto l'aspetto della libertà individuale ,ma anche sotto l'aspetto del diritto di elettorato passivo<sup>339</sup>.

Elemento determinante rispetto alla collocazione della misura interdittiva nell'ambito del fenomeno sanzionatorio o meno sarebbe pertanto rappresentato dalla qualificazione degli elementi utili e necessari per l'adozione della misura considerati o come condotte illecite alle quali l'ordinamento fa discendere esiti di tipo afflittivo, o come ipotesi di perdita dei requisiti soggettivi che determinano conseguenze prive di effetti punitivi.

Anche la Corte EDU non è sempre giunta a conclusioni concordanti in merito alla natura di fattispecie analoghe. In un caso la Corte si è espressa sulla decadenza dalla carica e successiva ineleggibilità alla carica parlamentare prevista dalla legislazione lituana, non qualificando l'interdizione come *sanzione penale* ed escludendone pertanto l'applicabilità dell'art. 7 della Convenzione.<sup>340</sup> In un altro caso precedente invece, i giudici convenzionali avevano concluso nel senso di affermare la natura sanzionatoria – anche se non esclusivamente – di una ipotesi di incandidabilità alla quale era connessa la

---

<sup>339</sup> In questa direzione ad esempio il parere *pro veritate* del Professore Giorgio Spangher sul caso *Berlusconi* (*supra* nota 337) il quale nell'evidenziare che appare difficile ritenere che si tratti «di tema estraneo alla materia penalistica e sanzionatoria», fa quindi presente che con riferimento alle misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012, «La natura penale della sanzione, [...] fa ricadere la situazione qui considerata nel raggio di operatività dell'art. 25, comma 2 Cost. e dell'art. 2 c.p., con conseguente irretroattività del riferito regime sanzionatorio». Il parere è disponibile su [www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/08/parere-spangher.pdf](http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/08/parere-spangher.pdf) (ultimo accesso 6 febbraio 2023). Dello stesso avviso è anche F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, cit., nell'affermare che «In altri termini, sembra del tutto miope sostenere che l'indegnità morale, quale requisito negativo per l'accesso alla carica elettiva, sia la mera e oggettiva conseguenza della condanna penale e dimenticarsi completamente che quest'ultima nasce necessariamente da una condotta penalmente illecita. Il fatto causativo della limitazione del diritto di elettorato passivo non può ricercarsi solo nella mera decisione giurisdizionale, ma va ricondotto – per logica – al compimento del fatto illecito che ne è a fondamento».

<sup>340</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 6 gennaio 2011, *Paksas v. Lituania*, ricorso n. 34932/04, che § 68 aveva evidenziato che «It also follows from the foregoing that the applicant was not "charged with a criminal offence" within the meaning of Article 6 § 2 of the Convention in those proceedings, or "convicted" or "tried or punished ... in criminal proceedings" within the meaning of Article 4 § 1 of Protocol No. 7, and that the proceedings did not result in his being held "guilty of a criminal offence" or receiving a "penalty" within the meaning of Article 7 of the Convention. Those provisions likewise do not apply in the present case».



decadenza dal mandato parlamentare prevista invece dalla legislazione polacca<sup>341</sup>.

Alla luce delle considerazioni qui esposte risulta pertanto importante analizzare la singola misura applicata al caso concreto per valutarne la sua funzionalità in termini sanzionatori o meno essendo possibile, come si è avuto modo di illustrare, che anche nell'ambito dello stesso contesto normativo la stessa misura interdittiva può concorrere a volte con carattere sanzionatorio ed a volte può risultarne invece completamente sprovvista<sup>342</sup>.

Ne deriva, alla luce delle considerazioni qui esposte, che è dietro l'angolo la possibilità di procedere ad una completa riapertura del dibattito di matrice dottrinale relativo alla nozione di sanzione amministrativa in senso ampio o stretto.

## **6.2. Interdizioni in materia di incentivi per l'uso di fonti rinnovabili (d.lgs. n. 28 del 2011).**

L'altra disciplina che prenderemo ora in considerazione è quella invece relativa all'art. 43 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, che in attuazione della direttiva 2009/28/CE detta specifiche disposizioni sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

La norma, oggetto di un importante contenzioso costituzionale di cui si darà atto nel corso dell'esposizione, prevedeva al comma 1 che fatte salve le norme penali, qualora fosse stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non fossero stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione<sup>343</sup>, il GSE (gestore dei

---

<sup>341</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 30 maggio 2006, *Matyjevic v. Poland*, ricorso n. 38184/03, § 55 affermando invece con riferimento alla misura interdittiva prevista che «*This sanction should thus be regarded as having at least partly punitive and deterrent character*».

<sup>342</sup> In C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 116, gli Autori hanno osservato che «*in identici contesti normativi alcune misure interdittive ricorrono indifferentemente, talvolta con carattere sanzionatorio, talvolta con carattere non sanzionatorio*».

<sup>343</sup> Gli incentivi in materia fanno riferimento all'art. 2-sexies, co. 1, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 3, convertito con modificazioni, dalla l. 22 marzo 2010, n. 41 e successive modificazioni ed il cui contenuto si riporta per chiarezza: "1. Le tariffe incentivanti di cui

servizi energetici) «*rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione*», oltre a disporre la contestuale «*esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta*» e, in caso di società, di altri soggetti con ruoli di amministrazione e direzione<sup>344</sup>.

La dottrina e la giurisprudenza amministrativa si sono interrogate sulla natura della sanzione interdittiva comportante l'esclusione decennale dalla possibilità di poter accedere a futuri incentivi per la produzione di energia elettrica, nel caso in cui non si fossero conclusi entro una certa data i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico oggetto di specifico incentivo<sup>345</sup>.

---

all'articolo 6 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 febbraio 2007, recante criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica mediante conversione foto-voltaica della fonte solare, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 2007, sono riconosciute a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 5 del medesimo decreto ministeriale, abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-GSE S.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011. 1-bis. La comunicazione di cui al comma 1 è accompagnata da asseverazione, redatta da tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori di cui al comma 1 e di esecuzione degli stessi nel rispetto delle pertinenti normative. Il gestore di rete e il GSE S.p.a., ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, possono effettuare controlli a campione per la verifica delle comunicazioni di cui al presente comma, ferma restando la medesima facoltà per le amministrazioni competenti al rilascio dell'autorizzazione”.

<sup>344</sup> Ai sensi dell'art. 43, co. 1, ult. cpv., l'esclusione si applica anche al legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta; al soggetto responsabile dell'impianto; al direttore tecnico; ai soci, se si tratta di società in nome collettivo; ai soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice; agli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio. Inoltre, ai sensi del comma 2, “Fatte salve le più gravi ipotesi di reato, il proprietario dell'impianto di produzione e il soggetto responsabile dell'impianto che con dolo impiegano pannelli fotovoltaici le cui matricole sono alterate o contraffatte sono puniti con la reclusione da due a tre anni e con l'esclusione da qualsiasi incentivazione, sovvenzione o agevolazione pubblica per le fonti rinnovabili”.

<sup>345</sup> Antecedentemente alla pronuncia della Corte Costituzionale del 2017 si richiamano in dottrina gli studi ed approfondimenti di M. ESPOSITO, *Indeterminatezza normativa e poteri creativi del Giudice in tema di sanzioni amministrative: problemi di costituzionalità. Nota a sentenza TAR Lazio, Roma, sez. III ter, 2 aprile 2013, n. 3249*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 9/2013; P. CHIRULLI, *Il giudice amministrativo censura l'uso “disinvolto” da parte del GSE del potere sanzionatorio previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 per gli impianti fotovoltaici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 marzo 2013.

La condotta, che sembrerebbe apparire rilevante ai fini dell'applicabilità delle misure interdittive, è rappresentata dalla circostanza per cui l'impresa dichiara falsamente la conclusione dei lavori di installazione degli impianti per la produzione di energia da fonte fotovoltaica – da mettere in funzione entro il 30 giugno 2011 purché terminati entro il 31 dicembre 2010 – al fine di poter accedere alle particolari tariffe incentivanti previste dal decreto ministeriale del Ministro dello sviluppo economico 19 febbraio 2007.

Il legislatore collega a tale condotta non solo delle conseguenze negative strettamente correlate al mancato rispetto del termine del 30 dicembre con specifico riferimento agli incentivi direttamente connessi al decreto ministeriale, ma detta una disciplina interdittiva che coinvolge anche qualsiasi misura incentivante nei successivi dieci anni conseguenti all'accertamento della falsa dichiarazione.

Appare dirimente comprendere – ai fini della portata retroattiva o meno della misura di cui all'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 – se la condotta rilevante disciplinata dalla norma sia integrata esclusivamente con la mera dichiarazione non veritiera relativa alla conclusione dei lavori alla data del 31 dicembre 2010 o se, affinché il GSE possa adottare le misure di cui all'art. 43, è anche necessario che il privato debba anche formulare apposita successiva istanza di accesso ai benefici previsti.

A tale ultima ipotesi risponde l'orientamento che ne era stato dato dal TAR Lazio nell'individuare il presupposto che legittima l'apertura del procedimento sanzionatorio<sup>346</sup>, nella *«fase procedimentale in cui il GSE esamina, non già le comunicazioni di fine lavori [...], ma le successive richieste*

---

<sup>346</sup> TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, sent. 21 gennaio 2013, n. 679, considerato in diritto II.2, nel qualificare le misure previste dall'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 come *«sanzioni amministrative»* e considerato in diritto III nel qualificare il relativo procedimento amministrativo come *«procedimento sanzionatorio»*. L'orientamento esposto del TAR Lazio, sede di Roma è stato condiviso anche nelle successive pronunce nn. 681 e 682 del 2013. Il presupposto legittimante l'apertura del procedimento sanzionatorio, individuato dal giudice amministrativo è stato invero spesso disatteso nella realtà dei fatti in cui alcune imprese sono state destinatarie delle misure di cui all'art. 43 esclusivamente sulla base dell'accertamento della mancata conclusione dei lavori nel termine del 31.12.2010, indipendentemente dall'aver proposto specifica istanza di accesso agli incentivi.

*di incentivazione, così come, del resto, testualmente previsto dall'art. 43, e che in detta sede venga accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non siano stati conclusi entro il 31.12.2010», non potendosi pertanto ammettere, qualificate le misure come sanzionatorie, una applicazione retroattiva anche a situazioni diverse da quelle rappresentate dalle posizioni pendenti e non definite. Diversamente si propenderebbe per un regime sanzionatorio che «oltre ad essere contrario ai principi che sorreggono i procedimenti sanzionatori, sarebbe, oltretutto, privo di alcun effetto deterrente, non potendo essere più materialmente ripetute le condotte che si fosse inteso sanzionare per tale via»<sup>347</sup>.*

A diversa soluzione è giunto invece il Consiglio di Stato<sup>348</sup> che, individua invece differentemente, quale presupposto che legittima l'apertura del procedimento sanzionatorio, la semplice mancata conclusione nei termini dell'investimento per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico in senso difforme da quanto dichiarato, concludendo in ogni caso per la natura afflittiva della disposizione di cui all'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 che sarebbe «conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico lesa è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello

---

<sup>347</sup> *Ibidem*, considerato in diritto III ove i giudici amministrativi ricordano che «le sanzioni amministrative, siano esse meramente pecuniarie, ovvero siano dotate di un carattere afflittivo che prescindono dall'effetto ripristinatorio della situazione compromessa dalla violazione e/o dalla eventuale riparazione dell'interesse lesa, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, nel presupposto che non ripeta più la condotta antigiuridica e, dunque, devono essere assoggettate alle regole comuni che governano le sanzioni penali, a cominciare dal divieto di retroattività di cui all'art. 25, Cost.».

<sup>348</sup> Cons. Stato, sez. VI, ord. 9 luglio 2014, n. 3496. Nel considerato in diritto n. 7.1 il giudice amministrativo conferma la natura sanzionatoria dell'interdittiva contenuta nella disposizione legislativa chiarendo che «L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa». Secondo l'analisi del Consiglio di Stato, affinché si possa affermare la sola natura ripristinatoria delle misure previste, sarebbe sufficiente la previsione che prevede l'esclusione dagli incentivi richiesti in caso di dichiarazione erronea in merito al termine dei lavori alla data del 31 dicembre 2010. La circostanza per cui invece a tale misura già sfavorevole si aggiunge anche un divieto di accesso ai benefici per i successivi dieci anni, comporta un intento chiaramente punitivo-afflittivo da parte della norma. L'orientamento del Consiglio di Stato è stato confermato anche nelle successive ordinanze di rimessione di pari data, nn. 3497, 3498 e 3499 oltre a Id., ord. 9 ottobre 2014, n. 5030. Sulla natura afflittiva della misura si richiama anche il precedente orientamento di cui a Cons. Stato, sez. VI, sent. 16 gennaio 2014, n. 148.

*specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto».*

Producendo la sanzione dei chiari effetti interdittivi, il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 117, primo comma Cost. (quest'ultimo articolo per richiamare l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) censurando anche la presenza di una sanzione interdittiva rigida ed *«applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa»*<sup>349</sup> è dunque elemento che si pone in contrasto con il parametro costituzionale oggetto del contenzioso dinanzi alla Corte.

La Corte Costituzionale, chiamata a esprimersi sul conflitto sollevato dal Consiglio di Stato, ha sancito nel 2017 l'illegittimità costituzionale della norma prevista dal primo comma dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 per eccesso di delega legislativa da parte del legislatore delegato, restando dunque assorbite tutte le altre questioni sollevate dal giudice *a quo*, anche con riferimento alla retroattività delle misure comunque qualificate come "interdittive" da parte del Giudice delle Leggi<sup>350</sup>.

---

<sup>349</sup> *Ibidem*, considerato in diritto n. 7.5. Il Consiglio di Stato rammenta inoltre ulteriormente la necessità per cui nella fase applicativa delle sanzioni amministrative deve essere osservato *«il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito»*.

<sup>350</sup> Corte Cost., sent. 21 febbraio 2017, n. 51 ove la Corte ricostruisce la normativa oggetto di contenzioso istituzionale (art. 43, co. 1 e art. 23, co. 3 del d.lgs. n. 28 del 2011, quest'ultimo dedicato ai principi generali anche del regime sanzionatorio delineato dal legislatore) evidenziando che la legge delega 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), aveva previsto tra i criteri direttivi ai sensi dell'art. 76 Cost., un sistema sanzionatorio consistente "nel pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro" oltre a prevedere che i limiti ed i massimi edittali dovevano tener conto "della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce". Come

Le analisi sin qui svolte fanno emergere ulteriormente la presenza di un quadro frammentato tanto nella giurisprudenza quanto da parte della dottrina in merito all'identificazione, in tema di misure interdittive, di un confine utile a separare ciò che è sanzione amministrativa da ciò che è invece misura sfavorevole per il destinatario priva di qualsiasi contenuto di afflittività, con ciò incidendo anche sul quadro di garanzie riconosciute al privato.

Frammentarietà che emerge ulteriormente dall'analisi del panorama di altre misure interdittive adottate dalla Pubblica Amministrazione anche in settori importanti, quanto nevralgici per lo sviluppo politico, sociale ed economico del nostro Paese, come la lotta ed il contrasto alla criminalità organizzata.

A tali ulteriori riflessioni è destinata la parte finale del presente lavoro.

---

evidenziato dalla Corte (considerato in diritto n. 5.2), il legislatore non si è quindi attenuto alle indicazioni previste dalla legge delega attraverso l'introduzione di una misura interdittiva che *«a prescindere dal problema qualificatorio della sua natura giuridica [...] è misura eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge di delega che, in tema di infrazioni, ha previsto unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario. Per di più, tale misura interdittiva – incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni cui la misura stessa consegue – contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni alle disposizioni dei decreti attuativi commesse dagli operatori del settore»*. Per un commento alla pronuncia della Corte si rinvia a F. SCALIA, *La Corte costituzionale e i poteri sanzionatori del GSE in materia di incentivi agli impianti di energia rinnovabile*, in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it), 2, 2017.

## CAPITOLO QUARTO

### *Le misure interdittive tra prevenzione e sanzione*

SOMMARIO: 1. Crisi di un sistema. – 2. Il modello di documentazione antimafia: comunicazione e informazione antimafia. – 2.1. L’interdittiva antimafia: prevenzione o sanzione “atipica”? – 2.1.1. Aggiornamento dell’interdittiva antimafia. – 2.2. La messa alla prova dell’impresa ed il controllo giudiziario. – 2.2.1. Il rapporto di esistenza (e coesistenza) tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario. – 3. Spunti comparatistici. Sanzioni interdittive americane: il *Rico Act*. – 3.1. Il concetto di “*enterprise*” nell’ambito del *Rico Act*. – 3.2. *Rico Act* e contrasto al crimine organizzato. Il caso *Local 560*. – 4. Spunti di riflessione per un intervento riformatore del legislatore.

#### **1. Crisi di un sistema.**

Le considerazioni svolte nel capitolo precedente con specifico riferimento alle sanzioni amministrative interdittive hanno evidenziato la frammentarietà del sistema sanzionatorio della Pubblica Amministrazione che non ha più visto, successivamente alla legge n. 689 del 1981, un intervento del legislatore inteso a fare sistema dell’attuale panorama, reso ulteriormente complesso non solo rispetto all’influenza di fonti sovranazionali ed europee ma anche e soprattutto rispetto al ruolo crescente delle autorità amministrative indipendenti, dotate di ampi poteri regolatori e sanzionatori, nell’ambito di importanti settori dell’ordinamento: concorrenza, privacy, corruzione, sanità, ecc.

A ciò si aggiunga anche la presenza di importanti utilizzi della funzione amministrativa<sup>351</sup> per la cura di interessi strategici per lo sviluppo economico e sociale del Paese soprattutto alla luce delle risorse di cui è destinataria l’Italia grazie ai fondi europei di cui al piano *Next Generation EU* (o *Recovery Fund*)

---

<sup>351</sup> In proposito, si veda quanto rappresentato *sub* Cap. 1, par. 5.

e di cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ne rappresenta l'attuazione in Italia<sup>352</sup>.

Si ripropone oggi più che mai la discussione di origine dottrinale relativa all'individuazione del confine tra sanzioni amministrative *in senso stretto* (e come tali soggette alle garanzie di origine penalistica alla luce dell'interpretazione fornita a livello convenzionale dalla CEDU) e sanzioni amministrative *in senso ampio*, caratterizzate dall'essere provvedimenti amministrativi comunque sfavorevoli per il destinatario.

Il confine, che richiama nuovamente le ricostruzioni dello Zanobini e del Tesauro, è oggi più sottile, spesso difficile da individuare ed in ogni caso non scontato, nel campo dell'ampio panorama delle misure interdittive volte a prevenire i fenomeni di corruzione e di infiltrazione della criminalità organizzata nella Pubblica Amministrazione, nell'ambito dell'economia legale.

Per chiarire ulteriormente i margini del problema, sarà utile fare riferimento all'istituto delle informazioni antimafia interdittive presenti

---

<sup>352</sup> *Next Generation EU* (NGEU) è il piano europeo da oltre 750 miliardi di euro che l'Unione Europea ha messo in campo successivamente alla pandemia Covid-19 che ha colpito gli Stati membri nel biennio 2019/2021. Il piano, che copre le annualità 2021/2023 è ulteriormente integrato da oltre 1800 miliardi di euro del bilancio comunitario UE 2021-2027. I termini e le modalità di utilizzo delle risorse assegnate all'Italia, pari a circa 200 miliardi di euro (il 35% rappresentato da sovvenzioni a fondo perduto ed il 60% da prestiti), sono rimessi all'apposito Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal Governo italiano ed approvato dalla Commissione Europea a giugno 2021, e composto di 6 missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute). Per ulteriori approfondimenti sul PNRR si rinvia al sito [www.italiadomani.gov.it/it/home.html](http://www.italiadomani.gov.it/it/home.html) (ultimo accesso 17 gennaio 2023). Le risorse assegnate all'Italia nell'ambito del PNRR hanno influito anche rispetto all'organizzazione della stessa Pubblica Amministrazione attraverso l'istituzione di apposite "Unità di missione per il PNRR". Ci si riferisce in modo specifico al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" il quale all'art. 8, co. 1, dispone che "Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".



nell'ambito del codice antimafia e che, proprio nell'ambito del PNRR e delle misure introdotte dal legislatore, sono state oggetto di uno specifico intervento a seguito dell'approvazione del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose".

Sarà pertanto utile ripercorrere, seppur brevemente e senza pretese di esaustività, la disciplina generale della documentazione antimafia, i rapporti che il procedimento amministrativo condivide con il procedimento penale relativo all'istituto del controllo giudiziario e le novità introdotte dal d.l. n. 152 del 2021.

Prima di giungere a delle osservazioni conclusive, volte a mettere ulteriormente in discussione la frammentarietà del sistema sanzionatorio amministrativo sin dalla qualificazione stessa di cosa è (o non è) sanzione amministrativa, si porterà in evidenza la presenza di istituti simili a quelli di cui al codice antimafia presenti nell'ambito dell'ordinamento di *common law* americano e che, come si avrà modo di vedere, nel raggiungere le medesime finalità, con l'uso di strumenti anche prevalentemente identici, è caratterizzato dall'indubbia presenza di caratteri afflittivi-punitivi.

## **2. Il modello di documentazione antimafia: comunicazione e informazione antimafia.**

Il codice antimafia di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159<sup>353</sup>, ha introdotto specifici strumenti di prevenzione e contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata e della mafia nell'ambito dell'economia legale rappresentati principalmente dalla documentazione antimafia.

---

<sup>353</sup> Il d.lgs. reca "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136". Le considerazioni che saranno affrontate nel corso dei successivi paragrafi dedicati all'informazione antimafia interdittiva, rappresentano parte delle osservazioni che sono state fornite per una nota di commento relativa allo studio di un concreto caso di applicazione dell'istituto dell'interdittiva antimafia e dei suoi rapporti con il controllo giudiziario negli anni 2018-2022. Per la ricostruzione della vicenda cfr. F. PIEMONTESE, *Aggiornamento dell'interdittiva antimafia, rapporti con il controllo giudiziario ed obbligo di attivazione del contraddittorio procedimentale*, in *Foro. Amm.*, n. 7-8/2022, pp. 1043-1047.

Si tratta di particolari misure preventive che colpiscono i soggetti che, nell'esercizio dell'attività imprenditoriale, e nei rapporti con la Pubblica Amministrazione<sup>354</sup> presentano forme di ingerenza della criminalità organizzata.

In base all'art. 84, co. 1 del codice antimafia, la documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia, quest'ultima più propriamente conosciuta come "informazione antimafia interdittiva".

Principalmente, mentre la comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del codice, l'informazione antimafia riguarda anche l'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Si noti, infine, che in dottrina è stata da tempo contrapposta alla natura vincolata della comunicazione antimafia la differente natura discrezionale dell'informazione antimafia in virtù degli ampi poteri di accesso di cui gode il Prefetto e di cui si dirà meglio nel prosieguo del presente capitolo<sup>355</sup>.

---

<sup>354</sup> In base all'art. 83 del d.lgs. n. 159/2011, l'ambito di applicazione della normativa in esame è riferito alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici, anche costituiti in stazione uniche appaltanti, agli enti ed alle aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e alle società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché ai concessionari di lavori o di servizi pubblici in occasione della stipulazione, approvazione o autorizzazione dei contratti e dei subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima del rilascio dei provvedimenti di cui all'art. 67 del medesimo decreto legislativo. Particolare attenzione è inoltre riservata dal legislatore con l'art. 1, co. 53 della l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge Severino") nel prevedere un elenco non esaustivo di attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa (es. servizi funerari e cimiteriali; guardiania dei cantieri, ecc.).

<sup>355</sup> Considerazioni in merito all'assenza di discrezionalità nel procedimento che conduce all'adozione di una informazione antimafia interdittiva sono state formulate da F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2018. Secondo l'Autore l'informazione antimafia consiste in una attestazione, ossia in un atto di conoscenza (o di giudizio), avente ad oggetto eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa nella *governance* dell'impresa. In tale ottica, la stessa regola del "*più probabile che non*" formulata e sostenuta dalla giurisprudenza consolidata, richiamerebbe concetti di prova, di dimostrazione, più o meno piena, di verità che escluderebbe valutazioni genuinamente discrezionali, ossia di opportunità con ciò comportando che la valutazione del Prefetto, seppur certamente opinabile e soggettiva non sarebbe discrezionale in quanto attinente alla conoscenza dei fatti, alla determinazione del

## 2.1. L'interdittiva antimafia: prevenzione o sanzione "atipica"?

L'interdittiva antimafia<sup>356</sup> è un atto di natura amministrativa adottato dal Prefetto nei confronti di imprese, a seguito della sua valutazione in termini di rilevanza di accertamenti compiuti dagli organi di polizia, che impedisce alle pubbliche amministrazioni di stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti nonché autorizzare, rilasciare o comunque consentire concessioni ed erogazioni con l'impresa destinataria dell'interdittiva, con ciò escludendo la stessa impresa dalla possibilità di divenire titolare di rapporti contrattuali con la Pubblica Amministrazione a causa dell'incapacità giuridica determinata dall'interdittiva<sup>357</sup>.

---

loro valore indiziario, ed alla prova (anche se non piena e non costituente rango di prova penale) della possibilità che un'impresa possa essere esposta ad infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. *Contra* Cons. Stato, sez. III, sent. 31 gennaio 2020, n. 820 (richiamando anche Cons. Stato, sez. III, sent. 29 febbraio 2016, n. 868), che qualifica l'informazione antimafia come «*provvedimento giammai vincolato ma per sua stessa natura discrezionale*» e M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in *Foro. Amm.*, 2017, 12, p. 2524, ove l'Autore difende il carattere discrezionale dell'informazione interdittiva antimafia rispetto al differente carattere vincolato della comunicazione antimafia prevista invece dagli artt. 87 ss. del codice antimafia. Sempre sulla differenza tra comunicazione e informazione antimafia e sul contenuto vincolato della prima e discrezionale della seconda N. GULLO, *Interdittiva antimafia e crediti risarcitori*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2018.

<sup>356</sup> Sul tema vedi R. DI GIGLIO, *Informativa antimafia successiva e restituzione dei contributi pubblici "nei limiti delle utilità conseguite"*, in *Foro Amm.*, 2019, 7-8, p. 1267; B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *Il rilascio dell'informazione antimafia e La documentazione antimafia: tipologia e contenuto*, in *Commento al codice antimafia*, Rimini, 2011; P. MAROTTA, P. MAROTTA, *Natura e limiti del potere amministrativo di prevenzione antimafia*, Milano, 2021; F. MAZZACUVA, *La natura giuridica delle misure interdittive antimafia*, in G. AMARELLI, S. DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 57 ss; M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *www.giustamm.it*, 2016; M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul complesso sistema antimafia*, cit.; F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 2018; M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021.

<sup>357</sup> Cfr. art. 94, co. 1, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159: "Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2 cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni". Sull'incapacità giuridica determinata a carico dell'impresa a seguito dell'interdittiva antimafia cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3 con commento di G. D'ANGELO, *Nota a Cons. Stato, ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3*, in *Foro it.*, 6, 2018, p. 321 ss.; E. GIARDINO, *Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto*

Ruolo centrale nella fase di accertamento è svolto dai cosiddetti GIA, i gruppi investigativi antimafia costituiti presso ogni Prefettura, con il compito di supportare le attività ispettive poste in essere dal Prefetto prima dell'adozione del provvedimento antimafia interdittivo.<sup>358</sup>

Il provvedimento prefettizio interdittivo, differentemente dalla comunicazione antimafia, non si fonda su dati certi ed oggettivi, ma su una valutazione probabilistica in base a indizi gravi, precisi e concordanti, e non ha natura afflittiva, tendendo più che altro a impedire che la mafia o in generale la criminalità organizzata penetri e si infiltri all'interno dell'economia legale. Il Prefetto può infatti desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche da provvedimenti di condanna non definitivi per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle reiterate violazioni relative alle norme concernenti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari<sup>359</sup>.

---

*amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli 2021, p. 164, sub nota 17. Secondo Cons. Stato, sez. III, sent. 25 ottobre 2021, n. 7165, le misure interdittive del codice antimafia si concretizzano «non nella dedotta incisione su di uno status generale di capacità giuridica bensì, nella previsione di limiti e divieti temporanei e specifici, di contrattazione con la pubblica amministrazione e di esercizio di attività economiche sottoposte a vaglio autorizzativo a tutela di interessi pubblici generali».

<sup>358</sup> Si tratta di un'articolazione territoriale, operante al livello di ogni Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo, del più ampio gruppo interforze centrale (composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza) istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ad opera dell'art. 1, co. 385, l. 27 dicembre 2017, n. 205 per lo svolgimento di attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia, nonché per il supporto specialistico all'attività di prevenzione amministrativa dei prefetti, anche in relazione alla realizzazione di opere di massimo rilievo e al verificarsi di qualsivoglia emergenza che ne giustifichi l'intervento. L'organizzazione del Gruppo interforze centrale è attualmente disciplinata dal d.m. 15 dicembre 2020 del Ministero dell'Interno adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Ministro della Difesa in virtù del rapporto gerarchico-organizzativo delle forze di polizia coinvolte.

<sup>359</sup> Cfr. art. 91, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 che richiama espressamente, in merito alla reiterazione delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, quanto previsto dall'art. 8-bis della l. 689 del 1981 (cfr. *supra* nota 247).

I poteri di accesso così riconosciuti e attribuiti al Prefetto<sup>360</sup>, (che sino a novembre del 2021 vedevano riconosciuto il contraddittorio solo eventualmente mediante l'audizione dell'interessato<sup>361</sup>), devono condurre a sufficienti elementi sintomatici e indicatori dell'infiltrazione della criminalità organizzata.

Non è necessario che gli stessi debbano fornire né la prova, oltre ogni ragionevole dubbio, che l'infiltrazione mafiosa sia in atto, né in quale misura essa condizioni le scelte dell'impresa, poiché esigere una simile dimostrazione, analoga allo *standard* probatorio richiesto per il giudizio penale anche nella sola forma del delitto tentato, non solo significherebbe costruire una fattispecie di danno e non più di pericolo – carattere intrinseco delle misure di carattere preventivo –, ma implicherebbe una serie di accertamenti e di ragionamenti evidentemente incompatibili con l'efficace e immediata operatività dello strumento interdittivo delineato dal legislatore in un'ottica di anticipazione

---

<sup>360</sup> Sui poteri di accesso e accertamento del Prefetto e più in generale sulla competenza prefettizia si veda *ex multis* M. MAZZAMUTO, *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 624 ss.

<sup>361</sup> L'art. 93, co. 7 del d.lgs. n. 159/2011, nella versione antecedente la novella introdotta dal decreto-legge 06 novembre 2021, n. 152, prevedeva solo un contraddittorio eventuale nella misura in cui il Prefetto competente al rilascio dell'informazione antimafia, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite, poteva invitare in sede di audizione personale, i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile. Sulla precedente assenza del contraddittorio procedimentale e sulle garanzie per il privato recuperate nel corso del processo amministrativo cfr. J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019, p. 27; F. GOISIS, *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2015, p. 546. Per la giurisprudenza si intende richiamare in questa sede anche il tentativo promosso dal TAR Puglia, sede di Bari di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in merito alla valutazione circa la compatibilità delle norme di cui al d.lgs. n. 159/2011 con il principio del contraddittorio così come ricostruito e riconosciuto quale diritto dell'Unione Europea di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (TAR Puglia, Bari, sez. III, ord. 13 gennaio 2020). Il rinvio venne tuttavia dichiarato manifestamente irricevibile dalla CGUE in quanto il giudice del rinvio non aveva dimostrato l'esistenza di «un criterio di collegamento tra, da un lato il diritto dell'Unione e, dall'altro, l'informazione antimafia interdittiva» posto che nel caso di specie la questione verte «sull'interpretazione del principio di buona amministrazione» e la disposizione di cui all'art. 41 della Carta «si rivolge non agli Stati membri bensì unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione Europea» (punti 26, 27 e 31 di CGUE, sez. IX, ord. 28 maggio 2020, ricorso C-17/20, EU:C:2020:409). Per un commento all'ordinanza di rimessione del TAR Puglia cfr. L. DI CIOMMA, *L'interdittiva antimafia: ai confini tra "l'ergastolo imprenditoriale" e la natura cautelare*, in *amministrativamente.com*, 3, 2020, p. 353 e L. MURGOLO, *Un rinvio pregiudiziale in materia di interdittiva antimafia: quando il giudice amministrativo minus dixit quam voluit (et minus voluit quam potuit)*, in *www.giustamm.it*, 2020.

della soglia di difesa sociale, al fine di assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività criminali<sup>362</sup>.

La ponderazione oggetto di esercizio del potere discrezionale riconosciuto al Prefetto e la conseguente valutazione affidata invece in sede contenziosa al giudice amministrativo, devono operare un concreto bilanciamento tra contrapposti valori costituzionali che vedono da un lato i principi tutelati e riconosciuti dagli artt. 41 e 97 Cost. relativi all'ordine pubblico economico e alla libera concorrenza tra le imprese, unitamente con l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione, e dall'altro lato la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale, secondo la logica della prevenzione e relativi anche al più generale interesse dello Stato nel contrasto alle organizzazioni criminali<sup>363</sup>.

Ponderazione caratterizzata, più dettagliatamente, da un'attenta operazione di bilanciamento, secondo il criterio del "*più probabile che non*"<sup>364</sup>, tra le irrinunciabili condizioni di tassatività sostanziale e processuale e l'altrettanto irrinunciabile e vitale interesse dello Stato a contrastare l'insidia

---

<sup>362</sup> Sul punto si veda *ex multis* Cons. Stato, sez. III, sent. 30 gennaio 2019, n. 758.

<sup>363</sup> In argomento, cfr. G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati (d.l. n. 113 del 2018)*, in *Diritto Amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 57. L'Autrice, richiamando Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3 evidenzia come sia necessario procedere ad una più approfondita interpretazione delle interdittive antimafia «volta a scandagliare le profonde finalità della disciplina nel delicato ed imprescindibile temperamento delle esigenze di repressione della criminalità economica con la salvaguardia dei valori costituzionali della tutela dell'iniziativa economica». Sempre sulla ponderazione dei valori costituzionali coinvolti e sul salvataggio che la Corte Costituzionale ha operato con riferimento alla materia si veda A. LONGO, *La Corte Costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *Nomos*, 2020 e, con riferimento alla legittimità anche euro unitaria ed internazionale delle norme in materia di interdittiva antimafia cfr. Cons. Stato sez. III, sent. 25 ottobre 2021, n. 7165 con commento di P. CACACE, *Conformità dell'interdittiva antimafia alle norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie. Nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza 25 ottobre 2021 n. 7165*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2021.

<sup>364</sup> Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. III, sent. 24 aprile 2020, n. 2651; Id., sez. III, sent. 5 marzo 2018, n. 1401; Id., sez. III, sent. 18 aprile 2018, n. 2343; Id., sez. III, sent. 26 settembre 2017, n. 4483 per cui «la regola del "più probabile che non" non è un procedimento logico, ma la (minore) forza dimostrativa dell'inferenza logica, sicché, in definitiva, l'interprete è sempre vincolato a sviluppare un'argomentazione rigorosa sul piano metodologico» dovendo l'interprete accertare che «l'ipotesi intorno a quel fatto sia più probabile di tutte le altre messe insieme, ossia rappresenti il 50% + 1 di possibilità, ovvero, con formulazione più appropriata, la c.d. probabilità cruciale».

delle mafie<sup>365</sup>. Lo stesso Consiglio di Stato<sup>366</sup> ha infatti più volte affermato che è sufficiente un quadro indiziario tale da generare un ragionevole convincimento sulla sussistenza di un condizionamento mafioso: tale quadro può basarsi su una condanna non irrevocabile, l'irrogazione di misure cautelari, il coinvolgimento in un'indagine penale, collegamenti parentali<sup>367</sup>, cointeressenze societarie e/o frequentazioni con soggetti malavitosi che – nella loro valutazione d'insieme e non atomisticamente considerati – siano tali da fondare un giudizio di probabilità che l'attività d'impresa sia in grado, anche in maniera indiretta, di agevolare le attività commerciali della criminalità o di esserne in qualche modo condizionata.

Da evidenziare in questa sede anche la particolare attenzione posta da parte del giudice amministrativo relativamente al rapporto intrinseco tra accertamento penale e valutazione amministrativa *lato sensu* con specifico riferimento, nell'ambito di quelle che sono le valutazioni effettuate dalla Prefettura, agli stralci delle risultanze investigative penali.

Tralasciando le considerazioni che seguiranno sul rapporto tra strumento amministrativo rappresentato dall'informazione antimafia interdittiva, da un lato e dallo strumento penale del controllo giudiziario dall'altro lato, si osserva in questa sede l'orientamento emerso da parte dell'organo di giustizia amministrativa di ultima istanza della Regione Sicilia, nel ritenere che tale operazione di valutazione, unitamente a motivazioni dei provvedimenti giurisdizionali in modo difforme rispetto alla magistratura penale «è operazione delicata anche alla luce del ne bis in idem per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo e soprattutto dall'esigenza di coerenza interna dell'ordinamento giuridico, che non può considerare talune condotte penalmente irrilevanti e al contempo rilevanti in un processo amministrativo che sfocia in un provvedimento che per i suoi dirompenti effetti ben può definirsi

---

<sup>365</sup> Cons. Stato, sez. III, sent. 5 settembre 2019, n. 6105.

<sup>366</sup> *ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, sent. 13 agosto 2018, n. 4938; Id., sez. III, sent. 9 ottobre 2018, n. 5784.

<sup>367</sup> Sulla insufficienza della sola relazione parentale ai fini interdittivi da valutare nel complessivo quadro della dimensione e degli accadimenti che segnano l'intera fattispecie concreta cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. 20 settembre 2018, n. 5480.

*parapenale*»<sup>368</sup>, con ciò affermando quindi che tale operazione di autonoma e difforme valutazione da parte della Prefettura che decide di scostarsi da quanto già accertato in sede giudiziaria deve richiedere sempre un attento vaglio da parte del giudice amministrativo.

Quanto fin qui rappresentato è causa anche delle criticità affrontate da tempo da illustre dottrina<sup>369</sup> soprattutto con riferimento ai limiti dell'efficacia del provvedimento interdittivo, affinché quello che è un atto amministrativo, e come tale sottratto ai presidi garantistici propri della giurisdizione penale, non finisca con il sacrificare arbitrariamente i diritti fondamentali della persona<sup>370</sup>.

Il quadro così delineato deve inoltre essere necessariamente integrato con le ultime modifiche apportate dal legislatore<sup>371</sup>, che ha tentato di raccogliere

---

<sup>368</sup> In tal senso Cons. Gius. Amm., dec., 3 agosto 2021, n. 544, considerato *sub iii*). Il giudice amministrativo pur non scostandosi da dottrina e giurisprudenza prevalente per cui ben può accadere che un determinato fatto non rilevante in sede penale sia sufficiente in sede amministrativa a confermare la legittimità di un provvedimento interdittivo, evidenzia tuttavia che tale fatto debba comunque essere rivalutato «quanto alla sua efficacia causale autonoma nel giudizio di prognosi di permeabilità mafiosa una volta che gli altri elementi concausali vengano considerati non pertinenti».

<sup>369</sup> Cfr. *ex plurimis* R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette dalla mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 2018; F. ASTONE, *Interdittive antimafia e "commissariamento" delle imprese (avuto riguardo al settore degli appalti pubblici)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2018; M. MAZZAMUTO, *La revisione delle interdittive antimafia tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. It.*, 2018, p. 2222 ss.; N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017.

<sup>370</sup> Cfr. R. DI GIGLIO, *Informativa antimafia successiva e restituzione dei contributi pubblici "nei limiti delle utilità conseguite"*, cit., pp. 1271-1272. L'Autore evidenzia come lo strumento interdittivo realizzi «la massima anticipazione dell'azione di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa, aprendo però delle crepe nel sistema di tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei privati». Sul concetto di "massima anticipazione" si rinvia anche a A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 ottobre 2019. Dello stesso avviso, con riferimento al «potere amministrativo (che) viene sempre più condizionato dall'emergenza» si veda anche E. GIARDINO, *Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite*, op. cit., p. 162. Sugli effetti incisivi e paralizzanti dell'interdittiva antimafia, qualificata anche come "enticidio" o "ergastolo imprenditoriale" cfr. M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa*, cit.

<sup>371</sup> Cfr. d.l. 6 novembre 2021, n. 152 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. Per una recente analisi sulle modifiche introdotte sia consentito il rinvio a G. AMARELLI, *Le recenti riforme in materia di interdittiva antimafia*, nella relazione nell'ambito del convegno *Il difficile equilibrio tra misure antimafia amministrative e giurisdizionali*, Università degli Studi di Napoli Federico II (7 giugno 2022), intervento disponibile sulla piattaforma [www.youtube.com](http://www.youtube.com); F. BOTTI, *Il Pnrr e le modifiche al Codice Antimafia*, in *proc. pen. e giust.*, 2, 2022, p. 332.



anche gli auspici forniti anche dalla giurisprudenza amministrativa<sup>372</sup> «*senza però implicare arretramenti dei presidi e dei meccanismi preventivi antimafia, che vengono revisionati nella prospettiva di affinarli e consolidarli*»<sup>373</sup>.

La modifica più rilevante è sicuramente rappresentata dall'inserimento del contraddittorio all'interno del procedimento volto all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, oltre alla previsione delle nuove e diverse misure di prevenzione collaborativa<sup>374</sup>. Qualora infatti il Prefetto ritenga

---

<sup>372</sup> Tra gli interventi del giudice amministrativo più rilevanti e sulla necessità di prevedere da parte del legislatore delle garanzie procedurali in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale, cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. 10 agosto 2020, n. 4979. Nel caso di specie gli appellanti lamentavano la mancanza del contraddittorio procedimentale in violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990 e del principio garantito dall'art. 6, par. 3, del TUE. La pronuncia rappresenta un primo importante *turning point* della giurisprudenza amministrativa sul punto che, pur salvaguardando la disciplina previgente alla modifiche di cui al d.l. n. 152/2021 ribadendo che «*il procedimento funzionale all'emanazione del provvedimento interdittivo non difetta di contraddittorio, piuttosto annoverandolo solo come eventuale*» e quindi derogando al principio del "giusto procedimento" per la tutela di interessi superiori relativi all'ordine pubblico, ritiene altresì che «*la partecipazione procedimentale, prima ancora che doverosa in base al principio del giusto procedimento, sarebbe utile per l'autorità prefettizia, nei termini di una più efficiente azione amministrativa rispondente al principio del buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.)*». Si richiama sul punto anche la relazione annuale sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato (Palazzo Spada, 2 febbraio 2021) che ha ribadito la centralità della partecipazione al procedimento quale «*principio strumentale alla conoscibilità e alla trasparenza dell'azione amministrativa*». Sulla centralità del procedimento quale sede dove «*può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela*» si veda anche Corte Cost., sent. 19 maggio 2020, n. 116. Sempre in tema di contraddittorio ante riforma del 2021 si veda R. RUPERTI, *Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in *Giur. it.*, 3, 2020.

<sup>373</sup> Così la relazione introduttiva sulla conversione in legge del d.l. n. 152/2021 di cui al disegno di legge n. 3354 della Camera dei Deputati, in [www.camera.it](http://www.camera.it), p. 56.

<sup>374</sup> Cfr. nuovo art. 94-bis, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Le misure amministrative di prevenzione collaborativa, della durata compresa tra 6 mesi e un anno, sono applicabili dal Prefetto in luogo dell'interdittiva antimafia quando egli accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale. Si tratta di una misura di durata variabile tra sei e dodici mesi (che in ogni momento può essere revocata o modificata e che comunque non impedisce, anche allo scadere del termine assegnato, l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva) caratterizzata dalla possibilità per il Prefetto di porre a capo dell'impresa obblighi quali l'adozione di specifiche misure organizzative conformi al modello della responsabilità amministrativa degli enti da reato; la comunicazione al gruppo interforze della Prefettura degli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, degli atti di pagamento ricevuti, degli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro o di altro valore superiore stabilito dal Prefetto anche attraverso l'utilizzo di un conto corrente dedicato nel rispetto della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari; la comunicazione al medesimo gruppo interforze dei contratti di associazione in partecipazione stipulati; nel caso di società di capitali

sussistenti i presupposti per procedere con l'adozione delle predette misure «*ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa*»<sup>375</sup>. Dall'invio di detta comunicazione decorre un termine, non superiore a venti giorni, entro cui il soggetto interessato può presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, e richiedere l'audizione personale.

Due sono i limiti introdotti dal legislatore, in presenza dei quali la comunicazione al privato può essere omessa. Un primo limite di tipo formale-procedurale è dovuto dal ricorrere di «*particolari esigenze di celerità del procedimento*» (mutuando quanto previsto dall'art. 7 della l. n. 241 del 1990 in tema di omessa comunicazione di avvio del procedimento), mentre un secondo limite, di tipo sostanziale e relativo al contenuto della comunicazione è rappresentato dalla presenza di «*elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose*»<sup>376</sup>.

---

o di persone la comunicazione al gruppo interforze dei finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi. Sul punto si veda M. VULCANO, *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *giurisprudenzapenale.com*, 11, 2021. L'Autore si focalizza soprattutto sulla nuova misura di cui all'art. 94-bis qualificandola come «*controllo amministrativo*», in quanto disposta per l'appunto da un organo della Pubblica Amministrazione, ed al fine di distinguerla dalla differente misura relativa al controllo giudiziario, disposta invece dal giudice penale in funzione di tribunale per le misure di prevenzione.

<sup>375</sup> Cfr. nuovo art. 92, comma 2-bis, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

<sup>376</sup> Con riferimento al primo dei limiti previsti per omettere la comunicazione al privato si intende evidenziare in questa sede che pur nell'identica fattispecie prevista dall'art. 7 della l. n. 241 del 1990, nel caso della comunicazione sulla presenza di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa l'esigenza di difesa è particolarmente posta in avanti e, contrariamente a quanto avviene nella diversa fattispecie della comunicazione di avvio del procedimento, in questa fase l'autorità prefettizia potrebbe già aver raggiunto il convincimento della sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura dell'informazione antimafia interdittiva o della prevenzione collaborativa. Ci sembrerebbe quindi che la comunicazione prevista dall'art. 92, comma 2-bis del codice antimafia possa più propriamente essere inquadrata, seppur in una fattispecie atipica e *sui generis*, in una comunicazione simile a quella prevista dall'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 in tema di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza pur non trovandoci, nella fattispecie *de qua*, in presenza di un procedimento ad istanza di parte (cfr. D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al codice antimafia: maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di prevenzione collaborativa*, in *www.sistemapenale.it*, 12 gennaio 2022). Per un'analisi critica in merito alle recenti innovazioni legislative si vedano anche le osservazioni del Consigliere di

Terminata la fase di contraddittorio<sup>377</sup>, il Prefetto potrà, qualora non ritenga di procedere al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria, o disporre l'applicazione delle nuove misure di prevenzione collaborativa<sup>378</sup>, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, o adottare l'informazione antimafia interdittiva.

### **2.1.1. Aggiornamento dell'interdittiva antimafia.**

L'articolo 91, co. 5 del codice antimafia prevede poi che *«Il prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa»*.

Si tratta del cd. "potere di aggiornamento" dell'interdittiva antimafia da leggere in maniera coordinata con l'art. 86, co. 2 che prevede la validità di dodici mesi del provvedimento prefettizio<sup>379</sup>.

Al riguardo si richiama l'orientamento prevalente della giurisprudenza in merito alla doverosità da parte della Prefettura nell'esercizio del potere di aggiornamento rispetto al termine previsto dal legislatore e per cui *«alla*

---

Stato Giulio Veltri nel corso dei convegni tenutisi rispettivamente presso Palazzo Spada ("Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza", 1° aprile 2022) e presso la sede del TAR di Reggio Calabria ("Il nuovo volto delle interdittive antimafia alla luce del P.N.R.R.", 8 aprile 2022) disponibili su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e con registrazioni sui siti [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it) e [www.lamministrativista.it](http://www.lamministrativista.it) (ultimo accesso 15 dicembre 2022).

<sup>377</sup> Cfr. art. 92, co. 2-*bis*, ultima alinea, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159: "La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della predetta comunicazione". Da evidenziare inoltre che il nuovo comma 2-*quater* del medesimo articolo prevede che "Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-*bis* e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia".

<sup>378</sup> Cfr. *supra* nota 374.

<sup>379</sup> L'art. 86, co. 1 del codice antimafia prevede invece la differente validità temporale di sei mesi relativamente alla comunicazione antimafia.

*scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva, con l'effetto, in caso di conclusione positiva, della reinscrizione nell'albo delle imprese artigiane, nella specie, e in generale del recupero dell'impresa al mercato. E va sottolineata al riguardo la necessità di un'applicazione puntuale e sostanziale della norma, per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile»<sup>380</sup>.*

Peraltro è ben possibile che anche in caso di controllo giudiziario (si veda il paragrafo successivo) terminato con esito favorevole il Prefetto possa comunque rilevare la sussistenza del pericolo di infiltrazione e condizionamento mafioso<sup>381</sup> e confermare la misura interdittiva<sup>382</sup>.

---

<sup>380</sup> In questo senso Corte Cost., sent. 29 ottobre 2020, n. 57. Sul punto si osservano anche le più recenti pronunce del giudice amministrativo, *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, sent. 13 dicembre 2021, n. 8309. Di recente si veda anche Tar Puglia, Bari, sez. II, sent. 15 luglio 2022, n. 1044 nel qualificare il procedimento di aggiornamento di una precedente interdittiva come «atto doveroso» (considerato in diritto n. 2.1).

<sup>381</sup> Sul punto si veda Cons., St., sez. III, sent. 16 giugno 2022, n. 4912 nell'evidenziare che la conclusione favorevole del controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis del d.lgs. 6 settembre 2011, n.159 non è di per sé ostativo a che il Prefetto, in sede di aggiornamento dell'informativa ai sensi dell'art. 86, co. 2, dello stesso d.lgs. n. 159/2011, possa confermare l'informativa antimafia disposta antecedentemente alla sottoposizione al controllo. Nel procedere all'aggiornamento, il Prefetto infatti «ben può individuare episodi, comportamenti, relazioni che depongono per la permanenza del rischio infiltrativo, anche ove essi si siano verificati durante la fase giudiziaria monitorata purché ne dia compiuta e concludente evidenza in sede motivazionale e non manchi di ponderarli con il percorso compiuto dall'imprenditore in costanza del controllo giudiziario, da valutare anche alla luce della storia del medesimo e delle ragioni del primigenio sorgere del rischio infiltrativo».

<sup>382</sup> Per il distinguo tra atto meramente confermativo e atto di conferma in senso proprio cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 3 agosto 2022, n. 6819. Il Consiglio di Stato (ponendosi in continuità con la giurisprudenza dominante cfr. Id., sez. III, sent. 24 dicembre 2021, n. 8590; Id., sez. VI, sent. 13 luglio 2020, n. 4525; Id., sez. II, sent. 24 giugno 2020, n. 4054; Id., sez. V, sent. 8 novembre 2019, n. 7655; Id., sez. V, sent. 17 gennaio 2019, n. 432; Id., sez. III, sent. 27 dicembre 2018, n. 7230; Id., sez. V, sent. 10 aprile 2018, n. 2172; Id., sez. IV, sent. 27 gennaio 2017, n. 357; Id., sez. IV, sent. 12 ottobre 2016, n. 4214) evidenzia che gli atti meramente confermativi sono quegli atti che, a differenza degli atti di conferma, si connotano per la ritenuta insussistenza, da parte dell'amministrazione, di valide ragioni di riapertura del procedimento conclusosi con la precedente determinazione e mancando quindi detta riapertura e la conseguente nuova ponderazione degli interessi coinvolti, rientrano nello schema tipico dei c.d. «provvedimenti di secondo grado», essendo quindi insuscettibili di autonoma impugnazione per carenza di un carattere autonomamente lesivo. Differentemente, l'atto di conferma in senso proprio è quello adottato all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi, e pertanto connotato anche da una nuova motivazione che ne caratterizza, di conseguenza, la possibilità di autonoma impugnazione. Sul punto vedi I. TACCOLA, *La differenza tra la conferma e l'atto meramente confermativo*, in [www.rivista.camminodiritto.it](http://www.rivista.camminodiritto.it), 18 agosto 2022.

## 2.2. La messa alla prova dell'impresa ed il controllo giudiziario.

La novella al codice antimafia del 2017<sup>383</sup> ha introdotto all'interno del novero delle misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca e dal sequestro la figura del controllo giudiziario delle aziende di cui al nuovo articolo 34-*bis*<sup>384</sup>. Il comma 6, in particolar modo, è rappresentato dal c.d. controllo giudiziario “volontario” (o a domanda) che rappresenta peraltro l'unica ipotesi di misura di prevenzione applicabile su istanza di parte<sup>385</sup>.

L'istituto in questione, che a differenza della confisca e del sequestro non pregiudica l'integrità aziendale ed anzi ne preserva la sua continuità, evitando le perdite economiche e salvaguardando i livelli occupazionali, pur mantenendo invariati gli organi amministrativi e di direzione dell'azienda, vede a questi affiancati un giudice delegato ed un amministratore giudiziario: quest'ultimo riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti

---

<sup>383</sup> Cfr. l. 17 ottobre 2017, n. 161 recante “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”. Per un commento generale alle modifiche che sono state apportate al codice antimafia ad opera della citata legge che trae spunto dai lavori della Commissione Fiandaca, istituita con d.m. 10 giugno 2013, cfr. *ex multis* G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4/2015, p. 259 ss.; A.M. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della “legge”, ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2/2017, p. 15 ss.

<sup>384</sup> Per un recente studio in merito ai rapporti dell'informazione antimafia interdittiva con il controllo giudiziario si veda anche F. VIGORILLI, W. GIULIETTI W., *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2021.

<sup>385</sup> Il controllo giudiziario “volontario” di cui all'art. 34-*bis*, co. 6 del d.lgs. n. 159/2011 si distingue dal differente controllo giudiziario “d'ufficio” o “prescrittivo” con cui ne condivide il medesimo presupposto, vale a dire il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività di impresa, e che viene invece disposto, ai sensi dell'art. 34-*bis*, co. 1, del d.lgs. n. 159/2011, sebbene l'impresa non sia destinataria di una informativa antimafia interdittiva. In maniera critica G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario: la cassazione delinea un nuovo ruolo per le prefetture?*, in *www.sistemapenale.it*, 10 aprile 2020. Sul tema vedi anche A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019; C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici*, cit., p. 237 ss.; Id., *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.

dell'attività di controllo al giudice ed al pubblico ministero<sup>386</sup>. Le attività di controllo possono concretizzarsi nella previsione all'interno del provvedimento che dispone il controllo giudiziario di una serie di obblighi a carico dell'azienda tra i quali: non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e non compiere fusioni o altre trasformazioni senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato; adempiere a doveri informativi nei confronti dell'amministratore giudiziario<sup>387</sup>; informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi; adottare ed efficacemente attuare misure organizzative<sup>388</sup>; assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi<sup>389</sup>.

Per poter procedere con l'applicazione della misura in esame è necessaria la simultanea presenza di due presupposti: il requisito dell'occasionalità dell'agevolazione mafiosa, in assenza del quale le finalità del

---

<sup>386</sup> Sul procedimento volto all'applicazione ed all'esecuzione del controllo giudiziario sia consentito il rinvio *ex plurimis* a A.G. DIANA, *Il controllo giudiziario delle aziende*, Pisa, 2019, p. 47 ss.

<sup>387</sup> Cfr. art. 34-*bis*, co. 2, lett. a) d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 per cui il tribunale può “imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende [...] l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente”.

<sup>388</sup> La norma fa esplicito riferimento, quanto alle misure organizzative da adottare, agli artt. 6, 7 e 24-*ter* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 recante “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”. Si intende rimarcare in tale sede il recente orientamento del giudice amministrativo che, con riferimento alle misure di *self cleaning*, ha ribadito la necessità di verificare «l'effettiva idoneità delle misure stesse a recidere quei collegamenti e cointeressenze con le associazioni criminali che hanno fondato l'adozione della informazione antimafia» non essendo invece sufficienti misure elusive adottate al solo scopo di eliminare in apparenza gli effetti del provvedimento prefettizio interdittivo (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, sent. 19 giugno 2020, n. 3945).

<sup>389</sup> Cfr. art. 34-*bis*, co. 3, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

controllo giudiziario sarebbero vanificate<sup>390</sup>, e la necessaria impugnazione del provvedimento prefettizio che ha disposto l'interdittiva antimafia dinanzi al competente giudice amministrativo del luogo ove ha sede la Prefettura procedente<sup>391</sup>. Quest'ultimo presupposto condurrà, con il provvedimento giurisdizionale che determinerà l'ammissione alla misura, sia alla sospensione del processo innanzi al giudice amministrativo per tutta la durata del controllo giudiziario (in modo tale che il giudice amministrativo possa valutare anche gli elementi offerti dalla relazione finale dell'amministratore giudiziario), sia alla nascita di un procedimento interdipendente rispetto a quello amministrativo nato dall'impugnazione<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> Qualora non si tratti di occasionalità dell'agevolazione ma di stabilità della stessa, troverà applicazione la differente misura dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, prevista in tutti quei casi in cui «*gli interessi imprenditoriali e quelli criminali risultino più stabilmente convergenti*» (così il Trib. Catanzaro, sez. mis. di prev., dec. n. 14/2018). Come osservato inoltre dalla Suprema Corte di Cassazione, l'ammissione all'istituto del controllo giudiziario su istanza di parte implica, da parte del tribunale cui la richiesta è rivolta, un giudizio di merito complesso sulla sussistenza dei relativi presupposti, destinato a svolgersi lungo le due richiamate direttrici: da un lato, il carattere meramente occasionale dell'agevolazione, dell'altro, la comprensione del contesto in cui opera l'impresa infiltrata, necessario per valutare in concreto la possibilità di quest'ultima di riallinearsi con il contesto economico sano, affrancandosi dall'infiltrazione mafiosa (in questo senso Cass. pen., sez. V, sent. 17 dicembre 2020, n. 13388). Con riferimento all'elemento soggettivo della condotta agevolativa cfr. G. CIRIOLI, *Il controllo giudiziario: un (in)utile strumento di bonifica*, in *Archivio Penale*, n. 2, 2021 nell'evidenziare che la condotta «*deve inevitabilmente collocarsi nel perimetro della colpa, dovendo considerarsi, da un lato, irrilevanti le condotte agevolative incolpevoli e, dall'altro, punibili (sotto un profilo di concorsualità o quantomeno di favoreggiamento) le condotte dolose*» citando in nota 22 Trib. Milano, sez. mis. di prev., dec. 24 giugno 2016, n. 6. In senso critico circa il rischio che «*il rigetto dell'istanza di ammissione al controllo per difetto anche di una agevolazione occasionale comporta che l'impresa veda rimanere intatta l'interdittiva antimafia; ne continui a patire gli effetti, malgrado un tribunale abbia affermato che il contatto con l'entità mafiosa non abbia neanche i connotati dell'occasionalità*» si veda F. BALATO, *Le Sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *Sistema Penale*, n. 5/2020, p. 153 ss.

<sup>391</sup> Sulla conferma della giurisdizione del giudice amministrativo e sulla non fondatezza di censure in tema di difetto di giurisdizione anche nel caso di informazione antimafia interdittiva che interviene nella fase di esecuzione di un contratto pubblico cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, sent. 25 ottobre 2021, n. 7165 per cui in ogni caso si deve tener prevalentemente conto della sicura riconducibilità delle misure «*all'ambito di esercizio di un potere amministrativo autoritativo, ampiamente discrezionale, del Ministero dell'interno, concernente misure di carattere cautelare ed anticipatorio di tutela dell'ordinamento democratico a contrasto della criminalità organizzata*» (considerato in fatto e in diritto n. 17.A).

<sup>392</sup> Cfr. Cass. pen., sez. II, sent. 22 marzo 2019, n. 27856. Si deve inoltre evidenziare in questa sede che la questione circa gli effetti processuali, sulla impugnazione dell'interdittiva antimafia, dell'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, sono stati oggetto di tre

Il provvedimento che dispone il controllo giudiziario, che può avere una durata variabile da un minimo di uno ad un massimo di tre anni, sospende gli effetti di cui all'interdittiva antimafia<sup>393</sup> salvaguardando pertanto i rapporti presenti e futuri dell'azienda con la Pubblica Amministrazione.

Relativamente alle novità introdotte nel rapporto tra controllo giudiziario e interdittiva antimafia con il d.l. 152/2021, le modifiche apportate dal legislatore hanno previsto non solo la possibilità che il controllo giudiziario sia disposto dal tribunale in sostituzione delle misure di prevenzione collaborativa<sup>394</sup>, ma anche l'obbligo di valutazione da parte del Prefetto del provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria o il controllo giudiziario «anche ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis nei successivi cinque anni»<sup>395</sup>.

---

ordinanze di deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato volte principalmente a chiarire se l'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, comporta che il giudice amministrativo – nel corso del giudizio di primo grado o di quello d'appello avente per oggetto la presupposta interdittiva antimafia – debba sospendere il giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a., o debba rinviare l'udienza eventualmente già fissata (Cons. Stato, sez. III, ord. 6 luglio 2022, n. 5615; Id., sez. III, ord. 6 luglio 2022, n. 5624; Id., sez. III, ord. 6 giugno 2022, n. 4578). Cons. St., Ad. Plen., 13 febbraio 2003, n. 7 ha chiarito, enunciandone il relativo principio di diritto che «la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non è causa di sospensione né del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva, né delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese previste dall'art. 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, per il completamento dell'esecuzione dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione dall'impresa destinataria un'informazione antimafia interdittiva». In dottrina, in senso contrario, si veda sul punto N.P. PISANELLO, *Gli effetti del controllo giudiziario sul giudizio amministrativo*, in G. AMARELLI, S. DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 279, il quale sposa la tesi della necessaria sospensione del giudizio amministrativo a seguito dell'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario. Sull'interdipendenza tra i due giudici si avrà modo di precisare ulteriormente in questo Capitolo, *sub par.* 2.2.1.

<sup>393</sup> Art. 34-bis, co. 7, prima alinea del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159: “Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché gli effetti di cui all'articolo 94”.

<sup>394</sup> Cfr. art. 34-bis, co. 1, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

<sup>395</sup> Cfr. art. 34-bis, co. 7, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Per un commento in dottrina relativo anche alla problematicità del rapporto tra tribunale della prevenzione e autorità amministrativa, si veda T. BENE, *Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia*, in *dir. pen. cont.*, 1, 2022, p. 161.



### **2.2.1. Il rapporto di esistenza (e coesistenza) tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario.**

È necessario procedere ad alcune riflessioni sulla relazione tra provvedimento amministrativo, rappresentato dall'informazione antimafia interdittiva, e provvedimento giurisdizionale, quest'ultimo rappresentato dall'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario.

Una prima, doverosa considerazione, è quella relativa alle relazioni prodotte dall'amministratore giudiziario ed all'eventuale e successivo provvedimento di revoca della misura di prevenzione del controllo giudiziario "per esito positivo" da parte del tribunale della prevenzione: detti provvedimenti, sicuramente favorevoli per l'impresa, non consentono di dedurre in automatico l'illegittimità dell'informativa antimafia resa in precedenza. Ostanto a tale operazione gli stessi parametri normativi di riferimento dei due istituti.

La valutazione effettuata dal giudice della prevenzione penale si riferisce infatti alla funzione tipica del controllo giudiziario che è, per sua natura, un controllo *ex post* rispetto all'adozione dell'interdittiva, ed ha riguardo alle sopravvenienze rispetto allo stesso provvedimento interdittivo. Peraltro, come graniticamente affermato dal Consiglio di Stato *«la valutazione del giudice della prevenzione penale circa l'assenza di elementi che lascino supporre una disponibilità attuale dell'impresa a condizionamenti illeciti attiene ad un profilo diverso ed ulteriore (l'accertamento della c.d. "messa a disposizione") rispetto alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio; ma soprattutto si colloca in un momento a questo successivo. Non è peraltro casuale che nella sistematica normativa il controllo giudiziario presuppone l'adozione dell'informativa: rispetto alla quale rappresenta un post factum»*<sup>396</sup>.

---

<sup>396</sup> Si richiama Cons. Stato, sez. III, sent. 11 gennaio 2021, n. 319 sul tema dell'inidoneità del provvedimento di chiusura del controllo giudiziario – che afferma a quella data e solo a quella data l'inesistenza di elementi che possano far desumere l'esistenza di un rischio infiltrativo attuale – di inferire un giudizio prognostico diverso da quello contenuto nelle informative impugnate. I giudici di Palazzo Spada evidenziano tra l'altro che *«pretendere di sindacare la legittimità del provvedimento prefettizio alla luce delle risultanze del (successivo)*

Risulta quindi chiaro che, mentre da un lato la valutazione del giudice penale della prevenzione non può in alcun modo vincolare il giudice amministrativo nelle sue valutazioni circa la legittimità dell'informazione prefettizia, allo stesso modo la pronuncia del giudice amministrativo – che sarà chiamato a valutare la gravità del quadro indiziario attraverso il vaglio posto dal Prefetto, avendo un pieno accesso ai fatti rilevatori del pericolo e dovendo apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi interferenziale che l'autorità amministrativa trae da tali fatti secondo il criterio probabilistico<sup>397</sup> – non vincolerà il giudice penale che è invece chiamato a vagliare la natura “occasionale” del pericolo di condizionamento come stabilito dall'art. 34-*bis* del codice antimafia, senza poter mettere in discussione i presupposti del provvedimento interdittivo<sup>398</sup>.

Con riferimento all'interdipendenza dei due giudizi, si intende inoltre richiamare l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione che ha stabilito che il provvedimento con il quale il tribunale competente per le misure di prevenzione nega l'applicazione del controllo giudiziario richiesto è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito. Il giudice di legittimità ha poi chiarito che il ricorso per Cassazione può essere proposto solo per violazione di legge in quanto, la previsione di un rimedio impugnatorio, che di fatto andrebbe a consentire la rivalutazione dei presupposti alla base delle decisioni del Prefetto di adottare l'informazione interdittiva, determinerebbe una inutile duplicazione del giudizio amministrativo, non coerente con l'assetto

---

*controllo giudiziario, finalizzato proprio ad un'amministrazione dell'impresa immune da (probabili) infiltrazioni criminali, appare dunque operazione doppiamente viziata: perché inevitabilmente diversi sono gli elementi fattuali considerati – anche sul piano diacronico – nelle due diverse sedi, ma soprattutto perché diversa è la prospettiva d'indagine, id est l'individuazione dei parametri di accertamento e di valutazione dei legami con la criminalità organizzata».*

<sup>397</sup> In tal senso V.C. COMMANDATORE, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2019, p. 917.

<sup>398</sup> Sulle differenti valutazioni effettuate da giudice penale e giudice amministrativo si veda R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario (nota a Consiglio di Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 319)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 12 febbraio 2021.

della misura<sup>399</sup>. Di qui la conclusione circa la fisionomia di un sistema che «*col doppio grado di giudizio – il primo dei quali, di merito, ed il secondo per la sola violazione di legge – si pone come quello generale e di riferimento a tutela degli interessi perseguiti dal corpo normativo, aventi tanto natura pubblicistica, quanto garanzia costituzionale come la libertà di iniziativa economica e la proprietà privata*»<sup>400</sup>.

La completa autonomia dei due giudizi, e dei due procedimenti applicativi, è maggiormente posta in rilievo a seguito di ormai unanime giurisprudenza amministrativa che ritiene peraltro legittima la conferma dell'interdittiva da parte della Prefettura anche qualora il giudice penale, pur con effetto di giudicato ai sensi del codice di rito di procedura penale<sup>401</sup>, abbia ritenuto «*non sussistenti i presupposti tentativi di infiltrazione mafiosa dell'azienda*»<sup>402</sup>. Si ritiene sul punto che la valutazione del giudice della

---

<sup>399</sup> Cass. pen., sez. II, sent. 14 febbraio 2019, n. 17451 e Id., sez. II, sent. 12 aprile 2019, n. 31280.

<sup>400</sup> Cass. pen., SS.UU., sent. 26 settembre 2019, n. 46898 e nota di F. BALATO, *Le Sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, op. cit., ove l'Autrice evidenzia tra l'altro come la pronuncia della Suprema Corte si adoperi per consacrare il temperamento del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione. Per un commento della pronuncia delle Sezioni Unite si veda anche D. ALBANESE, *Le Sezioni Unite ridisegnano il volto del controllo giudiziario "volontario" (art. 34-bis, co. 6, d.lgs. 159/2011) e ne disciplinano i mezzi di impugnazione*, in *www.sistemapenale.it*, 28 novembre 2019. Successivamente la stessa Corte di Cassazione ha altresì affermato che il tribunale nel decidere se concedere il controllo giudiziario nelle more del giudizio amministrativo sull'impugnativa dell'interdittiva antimafia «*è tenuto a valutare, in termini prognostici – sulla base del dato patologico acquisito dall'accertamento amministrativo con l'informazione antimafia interdittiva – se il richiesto intervento giudiziale di "bonifica aziendale" risulti possibile, in quanto l'agevolazione dei soggetti di cui all'art. 34, comma 1, d.lgs. cit., sia da ritenere occasionale, escludendo tale evenienza, pertanto, nel caso di cronicità dell'infiltrazione mafiosa*» (cfr. Cass. pen., sez. II, sent. 28 gennaio 2021, n. 9122).

<sup>401</sup> Cfr. art. 654 c.p.p.: «*Nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa*».

<sup>402</sup> Sul punto si richiama l'orientamento espresso da Cons. Stato, sez. III, sent. 4 febbraio 2021, n. 1049. Nel caso in esame la parte lamentava la mancata revoca dell'interdittiva da parte della Prefettura a seguito del rigetto dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario da parte del tribunale per le misure di prevenzione «*ritenendo non sussistenti i presupposti tentativi di infiltrazione mafiosa dell'azienda*» e sul quale si era formato il giudicato. Riteneva

prevenzione penale si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio<sup>403</sup>. Se pertanto gli elementi sfavorevoli per l'impresa posti a fondamento dell'interdittiva possono essere rilevati solo davanti al giudice amministrativo, allo stesso tempo compito del giudice penale – nello specifico del tribunale per le misure di prevenzione – sarà quello non di affermare se tali elementi sussistano o non siano rilevanti ma (esclusivamente) che siano compatibili con il giudizio di agevolazione occasionale<sup>404</sup>.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte e relative anche al più generale rapporto tra processo penale e processo amministrativo, non può non condividersi in ultima analisi l'opinione di autorevole dottrina che evidenzia che gli accertamenti effettuati da giurisdizioni diverse *«non sono più regolati dal principio di necessaria pregiudizialità del processo penale, ma da un principio generale di coerenza e non contraddittorietà degli accertamenti giurisdizionali che rappresenta la regola del rapporto in un sistema ispirato non più al principio di unicità ma di autonomia delle giurisdizioni, con le*

---

l'impresa che i fatti accertati dal giudice penale in esito ad un giudizio caratterizzato da pieno contraddittorio con la Prefettura e con forza probatoria tipica del giudizio penale avrebbero avuto *«attitudine di giudicato e per tale ragione non possono essere messi in discussione ai sensi dell'art. 654 c.p.p.»*. Per il Consiglio di Stato tuttavia, non può sostenersi che la pronuncia del giudice della prevenzione penale produca un accertamento vincolante, con efficacia di giudicato, sul rischio di infiltrazione dell'impresa da parte della criminalità organizzata in quanto differenti sono le valutazioni effettuate nell'ambito dei due procedimenti e che, nel caso della Prefettura, possono riguardare fatti accertati in *«un'ottica meramente descrittiva e non valutativa in termini di penale responsabilità»* (considerato in fatto e in diritto n. 4.2).

<sup>403</sup> F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre ogni ragionevole dubbio"*. *Paradigmi argomentativi e rilevanza dell'interesse pubblico*, in *il diritto dell'economia*, 2019. Sul punto, oltre che a Cass. pen., sez. VI, sent. 9 maggio 2019, n. 26342, si veda anche il parere reso dal Consiglio di Stato su sollecito del Ministero dell'Interno a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro un provvedimento interdittivo emesso dal Prefetto di Reggio Calabria cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 18 giugno 2021, n. 1060 con nota di M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2020.

<sup>404</sup> Per giurisprudenza conforme sul punto cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. 4 febbraio 2021, n. 1049, nel richiamare altresì l'orientamento di Corte App., Bari, sez. IV, mis. di prev., 18 febbraio 2021, n. 4.

conseguenti implicazioni in tema di reciproco condizionamento degli accertamenti operati da giudici diversi»<sup>405</sup>.

### 3. Spunti comparatistici. Sanzioni interdittive americane: il *Rico Act*.

Nell'ambito delle ricerche effettuate al fine di individuare strumenti simili a quello dell'interdittiva antimafia caratterizzati tuttavia da finalità afflittive e sanzionatorie, una particolare attenzione è da volgersi al *Rico Act*, acronimo di “*Racketeer influenced and corrupt organizations*”<sup>406</sup>, previsto nel sistema di common law americano.

Scopo principale della norma è quello di sradicare la criminalità organizzata negli Stati Uniti, rafforzando gli strumenti legali nel processo di raccolta delle prove, stabilendo nuovi divieti penali e fornendo sanzioni

---

<sup>405</sup> La citazione è di F. FRANCIOSI, *Illecito urbanistico o edilizio e cosa giudicata. Spunti per una ridefinizione della regola del rapporto tra processo penale ed amministrativo*, in *riv. giur. ed.*, Milano, 2015, p. 99. Tra la giurisprudenza conforme che ritiene altresì che l'attuale ordinamento non sia più improntato sul principio di unicità della giurisdizione, bensì su quello «dell'autonomia di ciascun giudizio e della piena cognizione da parte di ciascun giudice delle questioni giuridiche o di accertamento dei fatti rilevanti ai fini della propria decisione» cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. III, sent. 10 agosto 2004, n. 15477. Tale autonomia tra le giurisdizioni è maggiormente evidente soprattutto in relazione alla diversità strutturale e funzionale della valutazione dei fatti compiuta in sede di accertamento della responsabilità penale dei soggetti, rispetto al valore inferenziale attribuito ai medesimi fatti nel giudizio prognostico concernente il pericolo d'infiltrazione criminosa. Secondo infatti Cons. Stato, sez. III, sent. 4 febbraio 2021, n. 1049, la valutazione del giudice della prevenzione penale si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio, per cui «gli elementi di fatto valorizzati dal provvedimento prefettizio devono essere valutati non atomisticamente, ma in chiave unitaria, secondo il canone inferenziale – che è alla base della teoria della prova indiziaria – quae singula non prosunt, collecta iuvant».

<sup>406</sup> La legge fa parte dello *U.S. Code, Titolo 18, Parte I, Capitolo 96, §§ 1961-1968*. Le successive note riferite al *Rico Act* – tanto quanto con riferimento allo *U.S. Code*, tanto quanto con riferimento alla giurisprudenza americana – terranno conto delle regole di citazione americane previste dal *The Bluebook: a uniform system of citation*, le cui linee guida sono disponibili su [www.legalbluebook.com](http://www.legalbluebook.com). La giurisprudenza americana riportata è disponibile sul sito istituzionale della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America e sulle banche dati *Westlaw* e *LexisNexis*. È stato inoltre utile ai fini della presente trattazione il lavoro di M.D. DUBBER, M.G. KELMAN, *American Criminal Law: cases, statutes and comments*, New York, 2005, p. 724 ss.

rafforzate e nuovi rimedi per affrontare le attività illecite di coloro che sono coinvolti nella criminalità organizzata<sup>407</sup>.

Le norme in commento seguono il fallimento di una normativa pre-*Rico*, rappresentata fra tutte dall'*Hobbs Act* (1946), che si applicava tuttavia solo contro la persona che commetteva reati, non offrendo strumenti efficaci contro i capi che reggevano concretamente l'organizzazione mafiosa assumendone le relative decisioni.<sup>408</sup>

Le misure previste dal *Rico* cercano invece più specificamente di punire una persona che commette più *predicate acts* (o “atti presupposto”) costituenti un *pattern of racketeering activity* (o “modello di attività di racket”) quando tali azioni sono riferite ad un'impresa (nel senso di *enterprise* per come si avrà modo di analizzare).

Gli atti che costituiscono «*racketeering activity*» ai sensi del *Rico* sono rappresentati tanto da reati federali quanto da reati individuati da leggi statali come ad esempio frode postale e telematica, ostruzione alla giustizia, falsificazione o uso falso del passaporto, estorsione e riciclaggio di denaro e «*qualsiasi atto o minaccia che comporti omicidio, sequestro di persona, gioco d'azzardo, incendio doloso, rapina, corruzione, estorsione, diffusione di materiale osceno...che è perseguibile secondo la legge dello Stato e punibile con la reclusione superiore ad un anno*»<sup>409</sup>.

Secondo la sezione 1962, per avviare un procedimento ai sensi del *Rico Act*, la pubblica accusa deve dimostrare che l'impresa esisteva e che il convenuto ha commesso due o più “atti presupposto”. Il procuratore generale

---

<sup>407</sup> Congressional statement of finding and purpose. Pub. L. 91-452, §1, Oct. 15, 1970, 84 Stat. 922, disponibile su [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-96](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-96) (ultimo accesso 15 dicembre 2022). Vedi anche *Russello v. United States*, 464 U.S. 16, 27 (1983). Per un generico commento sul *Rico* definito come «*the most important substantive and procedural tool in the history of organized crime control*», vedi J.B. JACOBS et al., *Busting The Mob: United States v. Cosa Nostra*, NYU Press, 4-5, 1994.

<sup>408</sup> B. SCOTTI, *Rico vs. 416-bis: A Comparison of U.S. and Italian Anti-Organized Crime Legislation*, 25 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 143, 2002, pp. 147-149.

<sup>409</sup> 18 U.S.C. § 1961 (1). Il paragrafo 5 della sezione 1961 fornisce poi la definizione di “*pattern of racketeering activity*” che richiede il compito di almeno due atti, l'ultimo dei quali avvenuto entro dieci anni dalla commissione del precedente. Da notare il minimo di pena editale che prevede l'inserimento di una moltitudine di reati presupposto.

deve inoltre dimostrare che la commissione degli atti presupposto ha costituito un “modello di attività di *racket*” (*pattern of racketeering activity*), che ha influenzato il commercio interstatale o l’impresa impegnata nel commercio interstatale o estero e che il soggetto abbia investito in un’impresa o gestito un’impresa con denaro ottenuto attraverso il compimento degli atti presupposto previsti; che abbia acquisito una partecipazione o mantenuto il controllo su un’impresa attraverso il *pattern of racketeering activity*; che abbia condotto gli affari di un’impresa attraverso il compimento degli atti presupposto o che abbia cospirato per violare una qualsiasi delle disposizioni previste dalla medesima sezione<sup>410</sup>.

Tralasciando gli aspetti penali – che possono portare sino a 20 anni di reclusione oltre a multe e confische – è interessante analizzare gli specifici «*civil remedies*» previsti dalla sezione 1964, che conferisce al procuratore generale il potere di avviare procedimenti innanzi ai tribunali distrettuali degli Stati Uniti d’America per prevenire e limitare le violazioni della sezione 1962.

Anche se l’elenco dei provvedimenti restrittivi o dei divieti che possono essere adottati dalla Corte – con indubbia valenza sanzionatoria – non è

---

<sup>410</sup> Si riporta per comodità espositiva 18 U.S.C. § 1962 “(a) It shall be unlawful for any person who has received any income derived, directly or indirectly, from a pattern of racketeering activity or through collection of an unlawful debt in which such person has participated as a principal within the meaning of section 2, title 18, United States Code, to use or invest, directly or indirectly, any part of such income, or the proceeds of such income, in acquisition of any interest in, or the establishment or operation of, any enterprise which is engaged in, or the activities of which affect, interstate or foreign commerce. A purchase of securities on the open market for purposes of investment, and without the intention of controlling or participating in the control of the issuer, or of assisting another to do so, shall not be unlawful under this subsection if the securities of the issuer held by the purchaser, the members of his immediate family, and his or their accomplices in any pattern or racketeering activity or the collection of an unlawful debt after such purchase do not amount in the aggregate to one percent of the outstanding securities of any one class, and do not confer, either in law or in fact, the power to elect one or more directors of the issuer. (b) It shall be unlawful for any person through a pattern of racketeering activity or through collection of an unlawful debt to acquire or maintain, directly or indirectly, any interest in or control of any enterprise which is engaged in, or the activities of which affect, interstate or foreign commerce. (c) It shall be unlawful for any person employed by or associated with any enterprise engaged in, or the activities of which affect, interstate or foreign commerce, to conduct or participate, directly or indirectly, in the conduct of such enterprise’s affairs through a pattern of racketeering activity or collection of unlawful debt. (d) It shall be unlawful for any person to conspire to violate any of the provisions of subsection (a), (b), or (c) of this section”.

esaustivo<sup>411</sup>, vi sono certamente alcune analogie con gli strumenti previsti nell'ambito della disciplina italiana afferente al codice antimafia.

In particolare, può essere ordinata ad un soggetto la dismissione di qualsiasi interesse, diretto o indiretto, con l'impresa; possono essere imposte restrizioni sull'attività dell'impresa e sugli investimenti di soggetti; si può impedire ad un soggetto di far parte nuovamente della stessa impresa; può essere previsto lo scioglimento dell'impresa. A ciò deve aggiungersi che il tribunale può inoltre nominare uno o più curatori (*trustee*) che possono incidere, in maniera più o meno significativa, sulla gestione in concreto della società.

Se si eccettuano i poteri più ampi relativi agli ordini di dismissione della partecipazione all'attività di impresa o di scioglimento della stessa, gli strumenti previsti dalla normativa americana condividono più di un elemento con le analoghe misure previste dal codice antimafia. Così può dirsi infatti per le prescrizioni che possono essere imposte dal giudice delegato in caso di ammissione al controllo giudiziario, nonché per le misure che possono essere adottate dal Prefetto in caso di ammissione alla nuova misura della prevenzione collaborativa o, più in generale, rispetto alla nomina dell'amministratore giudiziario o degli esperti, sempre con riferimento agli istituti del controllo giudiziario e della prevenzione collaborativa<sup>412</sup>.

---

<sup>411</sup> Con riferimento agli ordini che possono essere adottati dalla Corte 18 U.S.C. §1964 (a) evidenzia la *non esaustività* dell'elenco: "The district courts of the United States shall have jurisdiction to prevent and restrain violations of section 1962 of this chapter by issuing appropriate orders, *including, but not limited to* ordering any person to divest himself of any interest, direct or indirect, in any enterprise; imposing reasonable restrictions on the future activities or investments of any person, *including, but not limited to*, prohibiting any person from engaging in the same type of endeavor as the enterprise engaged in, the activities of which affect interstate or foreign commerce; or ordering dissolution or reorganization of any enterprise, making due provision for the rights of innocent persons".

<sup>412</sup> Il *Rico Act* prevede inoltre la cosiddetta «*treble damage provision*» prevista da 18 U.S.C. §1964 (c) per cui "Any person injured in his business or property by reason of a violation of section 1962 of this chapter may sue therefor in any appropriate United States district court and shall recover threefold the damages he sustains and the cost of the suit, including a reasonable attorney's fee, except that no person may rely upon any conduct that would have been actionable as fraud in the purchase or sale of securities to establish a violation of section 1962. The exception contained in the preceding sentence does not apply to an action against any person that is criminally convicted in connection with the fraud, in which case the statute of limitations shall start to run on the date on which the conviction becomes final".



Inoltre, così come messo in evidenza relativamente al modello dell'informazione antimafia interdittiva italiana, e diversamente da quanto previsto con le sanzioni penali del *Rico Act*<sup>413</sup>, i *predicate acts* non devono essere provati oltre ogni ragionevole dubbio, essendo invece sufficiente lo *standard* probatorio del “più probabile che non”. Come osservato dalla giurisprudenza americana, il fatto che il comportamento illecito sia descritto con riferimento a illeciti penali non significa che il suo accertamento debba essere soggetto alle regole proprie del processo<sup>414</sup>. In sintesi, i comportamenti oggetto dei *civil remedies* previsti dal *Rico Act* non consistono in atti o fatti per i quali il soggetto è stato condannato, ma in atti o fatti per i quali potrebbe esserlo.<sup>415</sup>

### 3.1. Il concetto di “*enterprise*” nell’ambito del *Rico Act*.

Al fine di fornire un’analisi più esaustiva del paragone effettuato tra lo strumento interdittivo del codice antimafia ed i *civil remedies* americani previsti nell’ambito del *Rico Act*, è indispensabile fornire alcuni chiarimenti in merito al diverso concetto di impresa presente nella legislazione americana.

Mentre ai sensi dell’art. 85, co. 2, del d.lgs. n. 159/2011 la normativa italiana della documentazione antimafia si applica ad associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, la sezione 1961 dello U.S. Code, prevede che può essere considerata impresa «*qualsiasi individuo, accordo di partnership, società, associazione o altra entità giuridica e qualsiasi unione o gruppo di individui associati di fatto, sebbene non costituenti un’entità giuridica*»<sup>416</sup>.

---

<sup>413</sup> 18 U.S.C. §1963 recante “Criminal penalties”.

<sup>414</sup> *Sedima, S.P.R.L. v. Imrex Co., Inc.*, 473 U.S. 479, 105 S.Ct. 3275, 3281-3282 (1985) (citando *United States v. Ward*, 448 U.S., 248-251, 100 S.Ct., 2641-2642).

<sup>415</sup> Sull’utilizzo dello *standard* probatorio applicando la regola del “più probabile che non” (*preponderance of the evidence standard of proof*) si veda H.S. SIMONOFF, T.M. LIEVERMAN, *The RICO-ization of Federal Labor Law: An Argument for Broad Preemption*, 8 LAB. LAW., 1992, 335, p. 340.

<sup>416</sup> 18 U.S.C. §1961 (4): “Enterprise includes any individual, partnership, corporation, association, or other legal entity, and any union or group of individuals associated in fact although not a legal entity”.

Nell'ambito di tale definizione, contrariamente a quanto previsto dal codice antimafia italiano, possono essere considerate imprese tanto le società, le associazioni e le altre "persone giuridiche", quanto le "imprese di fatto", anche se non legalmente riconosciute. In merito a quest'ultima categoria di *enterprise* la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, nel caso *Boyle*, ha previsto alcuni requisiti che devono sussistere affinché possa affermarsi l'esistenza dell'associazione di fatto tra individui, tra cui: la presenza di uno scopo comune, l'esistenza di una relazione tra coloro che sono associati, una durata sufficiente del rapporto associativo utile a perseguire lo scopo comune<sup>417</sup>. Vengono pertanto ricondotte al concetto di impresa sia le organizzazioni legali che quelle illegali, senza che ciò possa apparire incoerente con le finalità della normativa<sup>418</sup>.

La definizione più ampia di impresa presente nel *Rico Act* può invero essere ricostruita rispetto al dibattito congressuale relativo all'approvazione della legge in cui il legislatore, attraverso la nozione di "associazione di fatto" intendeva perseguire proprio il fenomeno mafioso costituito da un'organizzazione di fatto, legalmente non riconosciuta, che persegue scopi illegali e caratterizzata dagli stretti vincoli di famiglia<sup>419</sup>.

---

<sup>417</sup> Relativamente agli elementi costituenti l'associazione di fatto si veda *Boyle v. United States*, 556 U.S. 938, 129 S.Ct. 2237, 2244-2246 (2019) nel richiamare «(1) a purpose, (2) a relationships among those associated with the enterprise, and (3) longevity sufficient to permit these associates to pursue the enterprise's purpose». In senso conforme nello specificare che un'associazione di fatto può essere costituita da un gruppo di individui, o da un gruppo di società o da un gruppo che include sia individui singoli che entità giuridiche, si veda anche *United States v. Philip Morris USA, Inc.*, 566 F.3d 1095, 1111.

<sup>418</sup> Nel caso *Turkette* la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America ha sancito che «there is no inconsistency or anomaly in recognizing that § 1962 applies to both legitimate and illegitimate enterprises» (452 U.S. 576, 584-585 (1981)). Tale orientamento è inoltre rinvenibile nelle linee guida del *RICO Act* predisposte dall'Office of General Counsel, U.S. Sentencing Commission, Aprile 2019, e disponibili su [www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2019\\_Primer\\_RICO.pdf](http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2019_Primer_RICO.pdf) (ultimo accesso 10 febbraio 2023). Per ulteriori approfondimenti in merito alla relazione che deve sussistere tra l'impresa e la persona che conduce gli affari si veda anche *Cedric Kushner Promotions v. King* 533 U.S. 158 (2001). Sulla necessità per cui una persona che è sottoposta ad un procedimento in applicazione del *Rico Act* «must have participated in the operation or management of the enterprise» si faccia invece riferimento a *Reves v. Ernst & Young* 507, U.S. 170, 185 (1993)).

<sup>419</sup> J.E. GRELL, voce *Enterprise*, disponibile su [www.ricoact.com/?page\\_id=34](http://www.ricoact.com/?page_id=34) (ultimo accesso 8 febbraio 2023). Non sfugge all'interprete che nell'ampia nozione di *enterprise* fornita nell'ambito del *Rico Act* e comprendente anche le associazioni di fatto e illegali, si può trovare una somiglianza rispetto alla norma penale italiana volta a punire

Si rappresenta inoltre che l'adozione di questo ampio concetto di "impresa" ai sensi del *Rico Act*, senza distinzione tra l'altro tra enti pubblici e privati, ha condotto nel tempo gli uffici del procuratore generale degli Stati Uniti d'America a poter applicare tale norma anche nei confronti di agenzie governative statali e locali, sussumendo sotto il concetto di *enterprise*, ad esempio, anche gli uffici del dipartimento di polizia<sup>420</sup> o gli uffici delle tasse sulle sigarette e sulle bevande<sup>421</sup>.

### **3.2. *Rico Act* e contrasto al crimine organizzato. Il caso *Local 560*.**

Per comprendere ulteriormente l'importanza che il *Rico* riveste nell'ambito dell'ordinamento americano nella lotta e nel contrasto al crimine organizzato e per evidenziare i punti di contatto con la normativa italiana di cui al codice antimafia, si intende ricostruire brevemente il caso *Local 560*, che ha riguardato il tentativo della criminalità organizzata di tipo mafioso di infiltrarsi nell'ambito delle imprese attraverso un'unione di lavoratori (organizzazione simile al sindacato italiano).

Nel 1986 fu accertato che appartenenti al gruppo dei Provenzano, all'interno della più ampia famiglia Genovese riconducibile a Cosa Nostra statunitense<sup>422</sup>, erano coinvolti in operazioni volte a prendere il controllo della

---

l'associazione di tipo mafioso prevista dall'art. 416-bis c.p. che punisce "chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone". Per un approfondimento in chiave comparata tra *Rico Act* e art. 416-bis c.p., sia consentito il rinvio anche a H. BIGGS, P. FESTORAZZI, *Fuhgeddaboutit: Trying Times for Trying the Mafia under RICO and 416-bis*, in 42 *N.C. J. Int'l L.* 2017, p. 823.

<sup>420</sup> Sul coinvolgimento del Macon Georgia Police Department si veda il caso *Brown* (5th Circuit, 555 F.2d 407 (1977)).

<sup>421</sup> 3rd Circuit, 563 F.2d 1083 (1977) che nel caso *Fruento* ha qualificato come "enterprise" il Pennsylvania Bureau of Cigarette and Beverage Taxes.

<sup>422</sup> La Famiglia Genovese è una delle "Cinque Famiglie" di New York che unitamente ai Bonanno, Colombo, Gambino e Lucchese costituiscono l'organizzazione di Cosa Nostra statunitense e che controllano le attività criminali dopo la guerra castellammarese (1930) che vide il boss Salvatore Maranzano dell'omonimo clan, prevalere sul clan Masseria e dichiararsi come "boss of all bosses". Nel 1931 anche Maranzano fu ucciso e si diede vita ad una "Commissione" deputata a reggere tutti gli affari criminali mafiosi in America e composta oltre che dalle Cinque Famiglie di New York anche dalla Chicago Outfit di Al Capone e dalla Famiglia di Buffalo di Stefano Magaddino, in rappresentanza di altre famiglie minori americane. Nell'ambito di tale organizzazione, la Famiglia Genovese in particolare è l'organizzazione criminale che si occupa di gestire e dirigere gli affari criminali a New York City e nel New Jersey. Maggiori informazioni sulla nascita e l'evoluzione del crimine

*Teamsters Local 560* per finalità personali miranti ad avere maggiori profitti anche derivanti dallo svolgimento di attività illecite.

Anthony Provenzano, leader del gruppo, viene definito come *textbook example* (“esempio da manuale”) nella creazione e l’uso di un clima di paura e intimidazione per comprimere i diritti democratici dei membri del sindacato.<sup>423</sup> Infatti, secondo i rapporti federali, nel giugno del 1961 il segretario-tesoriere dell’organizzazione dei lavoratori Anthony Castellito, tra i membri più famosi, viene assassinato dai Provenzano in quanto considerato una seria minaccia per i piani criminosi volti a prendere il controllo della *Local 560*<sup>424</sup>. Successivamente, nel maggio del 1963, viene assassinato anche Walter Glockner che, in una riunione dell’organizzazione, aveva pronunciato un intervento in opposizione rispetto ad una proposta avanzata dal Gruppo Provenzano. Anche se i *report* federali all’esito delle indagini non supportano la tesi per cui Castellito e Glockner furono uccisi dai Provenzano, viene tuttavia raggiunta la conclusione per cui i Provenzano avevano utilizzato la percezione di aver fatto uccidere questi individui per incutere paura, ed eliminare ogni opposizione nell’ambito dell’organizzazione<sup>425</sup>.

---

organizzato di tipo mafioso negli Stati Uniti d’America sono disponibili nell’apposita sezione del sito istituzionale dell’FBI [www.fbi.gov/investigate/organized-crime/history-of-la-cosa-nostra](http://www.fbi.gov/investigate/organized-crime/history-of-la-cosa-nostra) (ultimo accesso 15 febbraio 2023). Nel caso *Local 560 (United States v. Local 560, Int’l Bhd. of Teamsters*, 581 F. Supp. 279, 282 (D.N.J. 1984), *aff’d*, 780 F.2d 267 (3d Cir. 1985), *cert. denied*, 476 U.S. 1140 (1986)) era stato accertato che il gruppo criminale dei Provenzano aveva rapporti con la Famiglia Genovese (così *sub* § 285 nell’elencare una cronologia di avvenimenti che provano il rapporto tra Provenzano e Genovese).

<sup>423</sup> S.T. IERONIMO, *RICO: Is it a Panacea or a Bitter Pill for Labor Unions, Union Democracy and Collective Bargaining?*, Hofstra Labor and Employment Law Journal, Vol. 11, Iss. 2, Article 6, 1994, 499, p. 516. L’Autore, citando R.M. MASTRO, *Private Plaintiffs’ Use of Equitable Remedies Under the RICO Statute: A Means to Reform Corrupted Labor Unions*, 24 MICH. J.L. REF., 1983, 571, p. 601 evidenzia la capacità di Anthony Provenzano «*in the creation and the use of a climate of fear and intimidation to extort union members’ rights*».

<sup>424</sup> *Local 560*, 581 F. Supp. § 307 evidenziando che «*Anthony Provenzano considered Anthony Castellito to be a serious threat to his control over Local 560 and felt that Anthony Castellito might be assisting the opposition party within Local 560*».

<sup>425</sup> *Ibidem*, § 312 ove sulla scomparsa di Castellito si evidenzia «*the disappearance generated a perception among the membership that anyone who represented an actual or potential threat to the Provenzano Group’s dominance and control over Local 560 ran the risk of physical injury*» e che «*it is clear from a review of the entire record that Glockner’s violent demise has been used by the Provenzano Group either directly or subtly as a mechanism of intimidation*».

Inoltre, la pubblica accusa federale, nel riconoscere la natura della *Local 560* come “impresa” ai sensi del *Rico Act*, aveva accertato che vari individui, sotto la guida di Anthony Provenzano, aiutati e incoraggiati anche da membri in carica e passati del Consiglio Esecutivo della *Local 560*, avevano cospirato in violazione della sezione 1962 del *Rico Act* per ottenere profitti illeciti nell’esecuzione di un *pattern of racketeering activity*<sup>426</sup>.

Pertanto, il presidente della Corte Harold Ackerman decretò con apposito ordine che le prove supportavano la conclusione per cui la *Local 560* sarebbe rimasta un’organizzazione sindacale prigioniera delle consorterie criminali finché non ci fosse stato un cambiamento nella sua amministrazione e direzione e che, al fine di prevenire future violazioni ricadenti nell’ambito degli illeciti previsti dal *Rico Act*, era necessario rimuovere i membri del Consiglio Esecutivo allora in carica e nominare, al loro posto, uno o più fiduciari (*trustees*) per amministrare l’organizzazione durante un «*periodo curativo di adeguata durata*»<sup>427</sup>.

Il procuratore generale, applicando quindi i *civil remedies* previsti dalla sezione 1964 (a) del *Rico*, fu in grado di ottenere da parte del tribunale la rimozione del Consiglio Esecutivo a favore della nomina di Joel R. Jacobson come *trustee* per amministrare l’organizzazione per un periodo di diciotto mesi in modo che nessun aderente al Gruppo Provenzano fosse in condizioni di pregiudicare l’operazione di bonifica del sindacato<sup>428</sup>.

L’azione posta successivamente in essere da Jacobson servì a rimuovere efficacemente l’atmosfera di intimidazione ed a ripristinare la democrazia nell’ambito della *Local 560*, supervisionando anche le elezioni che si tennero per il rinnovo del Consiglio Esecutivo e garantendo così che rappresentanti di organizzazioni criminali non ottenessero posizioni di amministrazione o di

---

<sup>426</sup> S.T. IERONIMO, *op. cit.*, p. 517.

<sup>427</sup> *Local 560*, 581 F. Supp. § 321, evidenziando la necessità «*to remove the current Executive Board members from their positions, appointing in their place one or more trustees to administer the Local during a curative period of appropriate length*».

<sup>428</sup> Si noti che in *Local 560*, 581 F. Supp. § 328, il provvedimento adottato dal tribunale, sulla falsariga del concetto di natura preventiva e non sanzionatoria delle misure antimafia previste dal d.lgs. n. 159 del 2011 come da prevalente orientamento della dottrina e della giurisprudenza, è considerato «*equitable and remedial in nature, not punitive*».

direzione e che in generale i membri potessero esprimersi senza timori<sup>429</sup>. In seguito si riscontrò tuttavia che molti associati dell'organizzazione continuavano a palesare la loro lealtà nei confronti del Gruppo Provenzano e ben presto Jacobson fu sostituito da Edwin H. Stier, un poliziotto ed ex assistente procuratore degli Stati Uniti e direttore della divisione di giustizia penale nello Stato del New Jersey, con il compito di bonificare ulteriormente il sindacato, allontanando tutti i soggetti vicini al gruppo criminale e lasciando quindi le condizioni della *Local 560* migliori rispetto al periodo antecedente le contestazioni delle violazioni del *Rico Act*<sup>430</sup>.

La misura adottata dalla Corte americana ricalca in qualche modo l'istituto di cui all'art. 34 del codice antimafia in tema di amministrazione giudiziaria delle imprese, ove si verifica una forma di "spossessamento gestorio" dell'impresa in favore dell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale che, ai sensi dell'art. 34, co. 3 «*esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura*» e che, «*nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa*».

Si intende inoltre evidenziare anche quanto avvenuto nel giugno del 1988 quando il procuratore generale avviò una causa civile contro la *International Brotherhood of Teamsters* (IBT), un sindacato degli autotrasportatori americani<sup>431</sup>. Questo caso rappresenta tutt'oggi «*il passo più*

---

<sup>429</sup> *Local 560*, 581 F. Supp. § 326.

<sup>430</sup> S.T. IERONIMO, *op. cit.*, p. 519. L'Autore ripercorre anche, evidenziandone la sua sotto-valutazione, la vicenda "Teamster for Liberty" guidata da Michael Sciarra e da Joseph Sheridan (quest'ultimo ex Vice-Presidente della *Local 560* prima dell'applicazione delle norme del *Rico Act*). Ulteriori approfondimenti possono essere rinvenuti, con i necessari riferimenti bibliografici, in M.J. GOLDBERG, *Cleaning Labor's House: Institutional Reform Litigation in the Labor Movement*, 824 DUKE L.J. 902, 1989, 969-970, p. 974.

<sup>431</sup> *United States v. International Bhd. of Teamsters*, 708 F. Supp. 1388 (S.D.N.Y. 1989).

*audace compiuto nell'ambito di applicazione del Rico Act nel campo del diritto del lavoro, e forse il passo più audace compiuto in qualsiasi contesto»<sup>432</sup>.*

In quella circostanza – in un modo molto simile al contesto italiano derivante dall'applicazione della misura del controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 – la Corte ha permesso ai componenti degli organi di amministrazione dell'organizzazione di rimanere in carica fino alle elezioni successive accettando, in applicazione della sezione 1964 (b) del *Rico Act*, di essere affiancati da tre ufficiali giudiziari (*court officers*) per riorganizzare la struttura amministrativa ed il processo elettorale dell'IBT: un "amministratore giudiziario" condivideva le funzioni di direzione in modo equivalente con il presidente del sindacato, un "ufficiale investigativo" svolgeva attività di indagine per accertare possibili fenomeni corruttivi, e un "ufficiale elettorale" aveva piena titolarità nell'organizzazione e nella supervisione di tutto il procedimento elettorale<sup>433</sup>.

In effetti, l'amministrazione fiduciaria attuata con il ricorso alle norme del *Rico Act*, avrebbe avuto il merito di trasformare l'IBT corrotto in uno dei «*sindacati più democratici di tutto il paese*»<sup>434</sup>.

#### **4. Spunti di riflessione per un intervento riformatore del legislatore.**

La comparazione effettuata tra l'interdittiva antimafia del diritto italiano e le misure previste dal diritto americano aveva lo scopo di far emergere (o provare a far emergere) la spiccata natura afflittiva più che "preventiva" rivestita dall'istituto previsto dal codice antimafia e che, unitamente alla comunicazione antimafia, costituisce la documentazione antimafia. E tale natura afflittiva rappresenta il più emblematico punto di crisi delle più diffuse

---

<sup>432</sup> Così K.R. WALLENTINE, *A Leash Upon Labor: RICO Trusteeships on Labor Unions*, 7 HOFSTRA LAB. L.J. 341, 1990, p. 35, osservando che l'applicazione del *Rico Act* al caso IBT «*is the boldest step taken under RICO in the labor arena, and perhaps the boldest step taken under RICO in any context*».

<sup>433</sup> S.T. IERONIMO, *op. cit.*, p. 523.

<sup>434</sup> Così si è espresso F. SWODOBA, *The Teamsters' New Face: Judge Leads Army of Federal Monitors to Union Convention to Keep Reforms on Track*, WASH. POST, 23 giugno 1991, § H1.

ricostruzioni dell'istituto e – ciò che è più grave – lascia emergere il pesante deficit di garanzie per il destinatario della misura.

Come si può infatti notare, nonostante il modello italiano sia ascrivibile al diritto amministrativo e quello statunitense sia basato sui rimedi civili del *Rico*, gli strumenti di entrambi i sistemi possono essere ampiamente inseriti all'interno del concetto di *matière pénale* come definito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nell'uso di questa nozione per tutte quelle reazioni sanzionatorie, variamente denominate, dotate di un contenuto intrinsecamente punitivo.<sup>435</sup>

Se, infatti, seguendo gli *Engel Criteria* elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per cui la qualificazione di “accusa penale” non dipende solo dalla qualificazione formale che uno Stato attribuisce alla violazione di una norma, ma anche dalla natura della violazione e dalla severità della sanzione nei termini analizzati nel presente del lavoro, risulta difficile non mettere in discussione tanto le interdittive antimafia, quanto in un'ottica di diritto comparato anche i rimedi proposti dal *Rico Act*, al fine di farli rientrare nell'ambito del perimetro concettuale delineato dalla giurisprudenza convenzionale (pur con la dovuta e necessaria precisazione relativa alla non appartenenza degli Stati Uniti d'America al Consiglio d'Europa).

Con specifico riferimento alla misura amministrativa adottata dal Prefetto, sarebbero almeno tre i punti che orientano la nostra riflessione in tale direzione.

In primo luogo la disposizione prevista dall'art. 94, co. 2 del d.lgs. n. 159/2011, in virtù del quale qualora la sussistenza di una causa di divieto prevista dall'art. 67 o gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, i soggetti richiedenti l'informazione antimafia «*revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei*

---

<sup>435</sup> C.E. PALIERO, “*Materia penale*” e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione “classica” a una svolta radicale, cit., p. 908.



*limiti delle utilità conseguite*». Analoga disposizione, relativa alla comunicazione antimafia, è prevista dall'art. 88, co. 4-*bis*, nel prevedere che gli eventuali contributi, finanziamenti, agevolazioni ed altre erogazioni a valere su risorse pubbliche sono corrisposti sotto condizione risolutiva e i soggetti richiedenti la comunicazione antimafia «*revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite*». La revoca prevista dalla citate disposizioni si caratterizza indubbiamente come provvedimento a carattere sanzionatorio<sup>436</sup>, inducendoci a ritenere che anche la misura adottata dal Prefetto, presupposto della revoca, sia connotata da una finalità inesorabilmente afflittiva. Ciò è tanto più vero con riferimento alla comunicazione antimafia nella quale in realtà il Prefetto esercita un potere per sua natura vincolato, limitandosi a verificare la presenza di cause di decadenza o sospensione indicate dall'art. 67 del codice antimafia<sup>437</sup>.

In secondo luogo, assume significativo valore indiziario, in favore della qualificazione come sanzione di tale di tali misure, il fatto che il codice antimafia richiami esplicitamente la legge n. 689 del 1981, allorquando prevede, all'art. 91, co. 6, la possibilità per il Prefetto di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari commesse con la condizione della reiterazione prevista proprio dall'art. 8-*bis* della l. n. 689/1981. Dalla circostanza per cui la fattispecie sia costruita attraverso il ricorso alla reiterazione tipica del modello previsto nell'ambito delle sanzioni amministrative pecuniarie, può desumersi

---

<sup>436</sup> Valgano sul punto le considerazioni effettuate *supra* Cap. 3, par. 2 rispetto al concetto di revoca-sanzione all'interno del più ampio fenomeno della decadenza amministrativa.

<sup>437</sup> L'art. 67, co. 1 del codice antimafia rinvia alle misure di prevenzione, applicate con provvedimento definitivo, previste dal libro I, titolo I, capo II. Sotto tale aspetto, la comunicazione antimafia, differentemente dall'informazione, si limita infatti ad attestare la situazione di incapacità dell'impresa determinata da sentenze penali di condanna o da provvedimenti già intervenuti. Sul punto e sulla differenza tra informazione e comunicazione antimafia è intervenuta anche Corte Cass. pen., sez. V, sent. 22 settembre 2021, n. 35048. Valgano sul punto le considerazioni già effettuate *supra* nota 355.

senza particolari forzature che il provvedimento antimafia interdittivo costituisca esso stesso una sanzione amministrativa in sé.

Infine, continuano a persistere dei dubbi in merito al doppio binario esistente tra giudice amministrativo e giudice penale ed al relativo ponte tra interdittive antimafia e prevenzione collaborativa da una parte e controllo giudiziario dall'altra parte: la discrezionalità presente all'interno del procedimento che conduce all'adozione dell'informazione interdittiva antimafia, secondo il criterio del "più probabile che non" è infatti contrapposta allo *standard* probatorio che si inserisce nel procedimento di applicazione del controllo giudiziario tipico del processo penale, secondo la regola "oltre ogni ragionevole dubbio"<sup>438</sup>.

Un maggiore coordinamento tra gli istituti amministrativi e penalisti sarebbe evidentemente auspicabile, soprattutto dopo la recente introduzione delle nuove misure di prevenzione collaborativa, che conducono al paradossale risultato di vedere il comune carattere "occasionale" dell'infiltrazione mafiosa – concetto peraltro non definito dal legislatore – accertato con gli *standard* probatori tipici del processo penale, in caso di applicazione del controllo giudiziario e con gli *standard* probatori tipici del procedimento e del processo amministrativo, in caso di adozione della nuova misura della prevenzione collaborativa<sup>439</sup>.

---

<sup>438</sup> Cfr. art. 533 c.p.p. "Il giudice pronuncia sentenza di condanna se l'imputato risulta colpevole del reato che gli viene contestato, al di là di ogni ragionevole dubbio". Sul criterio del "più probabile che non" e sulla differenza intercorrente con la regola della prova "oltre ogni ragionevole dubbio" cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2011, n. 15991; Id., sez. III, 22 ottobre 2013, n. 23933. Nell'ultima pronuncia indicata la Corte di Cassazione precisa inoltre che l'adozione del criterio della probabilità relativa (*rectius* del più probabile che non) «*si delinea in un'analisi specifica e puntuale di tutte le risultante probatorie del singolo processo, nella loro irripetibile unicità, con la conseguenza che la concorrenza di cause di diversa incidenza probabilistica deve essere attentamente valutata e valorizzata in ragione della specificità del caso concreto, senza poteri fare meccanico e semplicistico ricorso alla regola del "cinquanta per cento plus unum"*».

<sup>439</sup> In modo più radicale sulla necessità di un controllo giurisdizionale effettivo e sulla necessità anche di qualificare la posizione del privato in termini di diritto soggettivo non degradabile e, come tale, assoggettando il relativo provvedimento prefettizio al sindacato di giurisdizione amministrativa esclusiva si vedano le considerazioni fornite da N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *riv. trim. app.*, 4, 2020, p. 1693 ss. L'Autore pone particolare enfasi sull'importanza di evitare che si sofferisca «*con misura anticipatorie – specie se di tipo amministrativo (ma anche special-preventive) –*

Il paradosso che certamente emerge alla luce dell'attuale quadro è che il destinatario della misura amministrativa, pur di evitare gli effetti interdittivi della stessa, che in assenza di aggiornamento è destinata a limitare indefinitamente nel tempo l'attività di impresa, è costretto a rivolgersi al giudice penale poiché gli effetti derivanti dall'ammissione al controllo giudiziario saranno sicuramente meno afflittivi di quelli derivanti dall'interdittiva antimafia<sup>440</sup>.

Tutto ciò, appare in stridente contrasto con l'orientamento ormai consolidato della Corte EDU che ha ampliato, ritagliando un'esegesi autonoma del concetto, la nozione di *matière pénale*, assimilando alla stessa tutte quelle reazioni sanzionatorie, variamente denominate, dotate di un contenuto intrinsecamente punitivo. In tal senso, lo strumento dell'informazione antimafia sarebbe caratterizzato da una incerta collocazione sistematica, a metà tra la forma della misura amministrativa, che conserva per origine normativa, e la concreta finalità sanzionatoria, che di fatto persegue.<sup>441</sup>

Chiamare “misure di prevenzione” provvedimenti connotati da pesanti conseguenze interdittive, sembra invero essere espressione di una “truffa delle etichette” che cede il passo alle “pene del sospetto” (o “pene senza delitto”), dando così vita ad un istituto attraverso il quale più che prevenire per il futuro si cerca di punire il passato, realizzando compiti di difesa sociale e di tutela di beni giuridici che la giustizia penale – caratterizzata da tempi eccessivamente dilatati – non è riuscita a garantire. In quest'ottica, dunque, la funzione

---

*alla cronica incapacità di portare avanti i processi penali in tempi accettabili*». Tale considerazione è stata peraltro evidenziata proprio avuto a riguardo a quanto precisato in tema di *ne bis idem* rispetto considerazioni riportate *sub* nota 265.

<sup>440</sup> Ci sembra opportuno condividere le osservazioni di N. DURANTE, *ult. op. cit.*, p. 1693 ss., per cui vi è comunque a formarsi una sorta di «*riserva mentale, insita nella legge, negli atti amministrativi e nelle sentenze, in forza della quale il destinatario è comunque un soggetto border line, in qualche modo meritevole di un quid di afflizione*».

<sup>441</sup> Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 novembre 2016, *A and B v. Norway*, ricorsi nn. 24130/11 and 29758/11. Per un approfondimento della questione cfr. A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, cit.

preventiva trasmuta in funzione della pena propriamente detta, essendo il vero criterio dirimente non la funzione in sé ma il grado di afflittività della misura<sup>442</sup>.

Il fatto che poi venga dato rilievo a relazioni familiari ed amicali che di per sé non sono fonte di una responsabilità personale pone nuovamente l'accento sulla scarsa tenuta delle misure dal punto di vista del rigore giuridico. Se infatti è vero che la cultura del sospetto può rappresentare un "costo" necessario nella lotta nei confronti della criminalità organizzata, è altrettanto vero che nel lungo periodo tale visione non giova e, anzi, finisce col compromettere valori di non minore importanza civile<sup>443</sup>.

Risulta invero auspicabile, oggi più che mai, un nuovo intervento da parte del legislatore con dichiarati intenti sistematici per mettere ordine nel variegato panorama di illeciti cui si connette la potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, e per superare e aggiornare la disciplina della legge n. 689 del 1981 disegnando un nuovo statuto giuridico della sanzione amministrativa<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> Per un commento sulla natura punitiva delle c.d. "pene del sospetto" sono utili i riferimenti bibliografici presenti nel lavoro monografico di F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Roma, 2022, p. 51 ss. L'Autore evidenzia le considerazioni di una parte della dottrina penalistica che osserva come in questi casi vi sia un difetto nella costruzione delle fattispecie preventive e nella mancanza di riferimenti normativi e di strumenti processuali utili ad effettuare un giudizio prognostico scientificamente fondato. Ne deriva che «*le fattispecie non sono, infatti, costruite guardando al futuro ma sembrano realizzare un tentativo disperato di "ingabbiare" fatti penalmente rilevanti che il proposto avrebbe commesso in passato e dei quali non è stato, tuttavia, raggiunto lo standard probatorio per condannare*». Sull'utilizzo della particolare locuzione di "pene senza delitto" si veda anche AA.VV., *Delle pene senza delitto. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto. Atti del V Convegno AIPDP (Milano, 18-19 novembre 2016)*, in *riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 399 ss.; A. MANNA, F.P. LASALVIA., "Le pene senza delitto": sull'inaccettabile "truffa delle etichette", in *Archivio Penale Web*, 2017, 1; N. D'ASCOLA, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in *Arch. pen.*, 2012, 3.

<sup>443</sup> In questo senso le considerazioni, che si intendono condividere, di A. TRAVI, *Pubblica Amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022, p. 211.

<sup>444</sup> In tal senso si veda anche F. BAILO, *Le sanzioni amministrative punitive e uno "statuto costituzionale" in costruens (tra battute d'arresto e rapide accelerate) nel dialogo tra le Corti*, in *www.federalismi.it*, 30 novembre 2022. L'Autrice, nel contributo che costituisce il testo della Relazione svolta presso l'Università degli Studi di Foggia, al seminario di studi su "Le sanzioni amministrative: la pietra d'angolo nel contrasto alla criminalità organizzata" (27-28 maggio 2022), auspica la necessità di un intervento riformatore della tematica delle sanzioni amministrative volto in modo prioritario «*a cristallizzare i principi sanciti dalla più recente giurisprudenza costituzionale in quello che va costruendosi come un inedito "statuto costituzionale" delle sanzioni amministrative punitive attraverso un profondo ripensamento*

Il punto di partenza non potranno che essere gli *Engel criteria* ed i più recenti approdi forniti dalla giurisprudenza convenzionale ed europea, attraverso i quali si potrà giungere ad una nozione chiara ed attuale di *sanzione amministrativa* che possa agevolmente applicarsi alle molteplici e variegate forme di provvedimenti afflittivi, fornendo, allo stesso modo di quanto avviene nel campo penale, un solido e completo “pacchetto” di garanzie al privato, senza per questo giungere ad “omologare” sanzioni amministrative e sanzioni penali<sup>445</sup>.

---

della disciplina contenuta nella l. n. 689/1981». Dello stesso avviso anche F. CANGELLI, *Depenalizzazione: ancora sull'unitarietà della funzione afflittiva. La discutibile soluzione delle sezioni unite penali*, cit., p. 1408 nell'auspicare un sistema sanzionatorio della Pubblica Amministrazione dotato di un consolidato e certo *corpus* di principi generali di riferimento e che, «saldandosi con le garanzie del sistema criminale, offra un quadro completo ed univoco per le esigenze dei cittadini e dell'ordinamento nell'esercizio della funzione punitiva».

<sup>445</sup> In questo senso, rispetto alle garanzie penalistiche da estendere alle sanzioni amministrative senza omologare i due tipi di illeciti, si veda F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, cit., p. 1815 per cui anche se i due illeciti, quello penale e quello amministrativo, restano differenti in quanto a procedimenti applicativi, *corpora* normativi e autorità che intervengono appartenenti anche a differenti poteri dello Stato «ciò non impedisce loro di avere in comune alcune garanzie costituzionali, direttamente connesse alla loro condivisa natura “punitiva”». Secondo il Giudice Costituzionale, tale operazione mostra sostanzialmente due alternative: l'estensione alle sanzioni amministrative “punitive” dell'intero spettro delle garanzie penalistiche (o di alcune di esse) o se, diversamente, una volta che una data garanzia penalistica venga estesa alle sanzioni amministrative “punitive” essa «debba essere applicata rispetto a queste ultime in tutta la sua estensione, ovvero soltanto in un suo nucleo essenziale, potendo essere in qualche modo “flessibilizzata” al di fuori del diritto e del processo penale in senso stretto» (sulle due alternative proposte si veda anche L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, cit., p. 205 ss. e p. 227 ss.).

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), Napoli, 2021.

AA.VV., *Delle pene senza delitto. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto. Atti del V Convegno AIPDP (Milano, 18-19 novembre 2016)*, in *riv. it. dir. proc. pen.*, 2017.

D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al codice antimafia: maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di prevenzione collaborativa*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 12 gennaio 2022.

D. ALBANESE, *Le Sezioni Unite ridisegnano il volto del controllo giudiziario "volontario" (art. 34-bis, co. 6, d.lgs. 159/2011) e ne disciplinano i mezzi di impugnazione*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 28 novembre 2019.

A. ALESSANDRI, *Attività di impresa e responsabilità penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005.

R. ALESSI, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, 1968.

M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi Cedu*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014.

M. ALLENA, *Il principio di determinatezza*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Accertamento, irrogazione, riscossione, estinzione, profili processuali. Le depenalizzazioni*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI, Milano, 2016.

M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 febbraio 2017.

L.O. ÁLVAREZ, L. ARROYO, C. PLAZA, *Spanish administrative law under European influence*, Groningen, 2010.

G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario: la cassazione delinea un nuovo ruolo per le prefetture?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 10 aprile 2020.

G. AMARELLI, *Le recenti riforme in materia di interdittiva antimafia*, nella relazione nell'ambito del convegno *Il difficile equilibrio tra misure antimafia amministrative e giurisdizionali*, Università degli Studi di Napoli Federico II (7 giugno 2022), intervento disponibile sulla piattaforma [www.youtube.com](http://www.youtube.com).

A. ANGELETTI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Noviss. dig. it. App.*, vol. VI, Torino, 1986.

F. ANTOLISEI, *Concorso formale e conflitto apparente di norme*, in *Giust. pen*, 1942, II.

F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 1980.

F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003.

L. ANTONINI, *Art. 23*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I.

L. ANTONINI, *Le sanzioni amministrative regionali: profili ricostruttivi e aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 1997, 1.

M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001.

F. ASTONE, *Appunti sull'interpretazione della legge*, Pisa, 2020.

F. ASTONE, *Interdittive antimafia e "commissariamento" delle imprese (avuto riguardo al settore degli appalti pubblici)*, in *www.giustamm.it*, 2018.

F. AZZARRI, *Il sensibile diritto. Valori e interessi nella responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2012, 1.

V. BACHELET, *Problemi e prospettive della depenalizzazione delle infrazioni in materia di circolazione stradale*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1981.

F. BAILO, *La c.d. "legge Severino" sul tavolo della Corte Costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, I, 2016.

F. BAILO, *Le sanzioni amministrative punitive e uno "statuto costituzionale" in costruens (tra battute d'arresto e rapide accelerate) nel dialogo tra le Corti*, in *www.federalismi.it*, 30 novembre 2022.

F. BALATO, *Le Sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *Sistema Penale*, n. 5/2020.



A. BALSAMO, C. PARASPORO, *La Corte europea e la confisca contro la lottizzazione abusiva: nuovi scenari e problemi aperti*, in *Cass. pen.*, 2009.

G. BARATTI, *Acquisizione gratuita: una nuova «misura» in materia urbanistica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979.

M. BARCELLONA, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 2008.

C.M. BARONE, *Sezioni unite civili; sentenza 24 febbraio 1978, n. 926*, in *Foro it.*, vol. 101, 1978.

G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati (d.l. n. 113 del 2018)*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli 2021.

G. BATTAGLINI, *La pena in rapporto alle sanzioni civili e amministrative*, in *Riv. dir. pubb.*, 1924.

G. BAVIERA, *Leges imperfectae minus quam perfectae e perfectae*, in *Scritti giuridici di Giovanni Baviera*, vol. I. *Diritto romano*, Palermo, 1909.

T. BENE, *Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia*, in *dir. pen. cont.*, 1, 2022.

F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. Amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.

F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI*

*Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982.

F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Jus*, 1955.

G. BERLIRI, *Sanzioni amministrative e principi costituzionali della potestà punitiva penale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982.

A. BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia*, in *Indice pen.*, 2001.

H. BIGGS, P. FESTORAZZI, *Fuhgeddaboudit: Trying Times for Trying the Mafia under RICO and 416-bis*, in 42 *N.C. J. Int'l L.* 2017.

N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1969.

N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958.

G. BONILINI, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 1983.

A. BONOMI, *Sanzioni amministrative "di seconda generazione", principio di proporzione, diritti fondamentali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 febbraio 2022.

F. BOTTA, *La vendetta come officium pietatis*, in G. LORINI, M. MASIA (a cura di), *Antropologia della vendetta*, Napoli, 2015.

F. BOTTI, *Il Pnrr e le modifiche al Codice Antimafia*, in *proc. pen. e giust.*, 2, 2022.

F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973.

F.D. BUSNELLI, ... *e venne l'estate di San Martino*, in AA. VV., *Il danno non patrimoniale. Guida commentata alle decisioni delle S.U.*, 11 novembre 2008, nn. 26972/3/4/5, Milano, 2009.

P. CACACE, *Conformità dell'interdittiva antimafia alle norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie. Nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza 25 ottobre 2021 n. 7165*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2021.

A. CADOPPI, P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale, Parte Generale*, III ed., Padova, 2007.

V. CAIANELLO, *Diritto processuale amministrativo*, II ed., Torino, 1997.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Atto camera n. 3354, Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, XVIII Legislatura, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911.

F. CANGELLI, *Depenalizzazione: ancora sull'unitarietà della funzione affittiva. La discutibile soluzione delle sezioni unite penali*, in *Cass. pen.*, 4, aprile 2013.

F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004.

R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette dalla mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 2018.

E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1980.

E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative*, in AA.VV., *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979.

B. CARAVITA, *La confisca dei beni nelle leggi sulle sanzioni contro il fascismo*, in *Foro it.*, 1947, II.

F. CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.

F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2013.

F. CARNELUTTI, *Il valore della sanzione nel diritto*, in *Discorsi intorno al diritto*, II, Padova, 1953.

F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940.

M. CASAVECCHIA, *La discrezionalità giuridica ed in particolare quella amministrativa*, in *nuovo dir. soc.*, 7, 2017.

G. CASAVECCHIA, *Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 2021*”, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6/2021, 7 dicembre 2021.

E. CASSETTA, voce *Illecito amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VIII, Torino, 1993.

E. CASSETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982.

E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020.

E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. XIII, Torino, 1997.

S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2004.

V. CAVALLARI, Sub art. 24. *Commento alla L. 24 novembre 1981, n. 689*, in *Legisl. pen.*, 1982.

R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Napoli, 2022.

P. CERBO, *Il principio di solidarietà.*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

P. CERBO, *La decadenza dalla concessione di servizi: un atto sostanzialmente amministrativo?*, in *Urb. e app.*, 2014, 5.

P. CERBO, *Le "sanzioni alternative" nell'attuazione della direttiva ricorsi (e nel codice del processo amministrativo)*, in *Urb. e app.*, 2010.

P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999.

P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, II ed., Milano, 2003.

P. CERBO, *Riflessioni sull'incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni "nascoste"*, relazione all'incontro di studio A.I.P.D.A.-A.I.C., Università degli Studi di Roma Tre, 6 febbraio 2014, disponibile su [www.diritto-amministrativo.org](http://www.diritto-amministrativo.org).

P. CERBO, *Successione di leggi nel tempo e applicazione della disciplina più favorevole per gli autori di violazioni amministrative*, in *Foro it.*, 2003, I.

V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, VI ed., Torino, 2017.

M.L. CHIMENTI, *Le sanzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in M. FRATINI (a cura di), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011.

P. CHIRULLI, *Il giudice amministrativo censura l'uso "disinvolto" da parte del GSE del potere sanzionatorio previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 per gli impianti fotovoltaici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 marzo 2013.

P. CHIRULLI, *L'irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, relazione all'incontro di studio A.I.P.D.A.-A.I.C., Università degli Studi di Roma Tre, 6 febbraio 2014, disponibile su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Napoli, 2017.

G. CIRIOLI, *Il controllo giudiziario: un (in)utile strumento di bonifica*, in *Archivio Penale*, n. 2, 2021.

M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995.

L. COEN, *Il divieto di analogia*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

G. COLLA, G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001.

P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della corona*, Milano, 1999.

V.C. COMMANDATORE, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2019.

G. CORSO, *Discrezionalità tecnica, margini di opinabilità delle valutazioni e sanzioni amministrative*, in *Forum Discrezionalità e amministrazione*, disponibile su [www.aipda.it](http://www.aipda.it), 28 ottobre 2022.

G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022.

G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, in *Le sanzioni amministrative. Atti del XXVI Convegno di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 18-20 settembre 1980.

F. CORTESE, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021.

E. COSTA, *Storia del diritto romano pubblico*, Firenze, 1906.

G. CREPALDI, E. COMI, *Le sanzioni amministrative accessorie*, in AA.VV, *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.

F. D'AGOSTINO, voce *Sanzione (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989.

G. D'ANGELO, *Nota a Cons. Stato, ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3*, in *Foro it.*, 6, 2018.

N. D'ASCOLA, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in *Arch. pen.*, 2012, 3.

G.A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1988, II.

J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019.

F. DE MARTINO, *Diritto e società nell'antica Roma*, Roma, 1979.

D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

L. DEL FEDERICO, *Principio di legalità e sanzioni tributarie*, in *Innovazione e diritto*, Napoli, 2015, 2.

G. DELITALA, voce *Diritto penale*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964.



A.D. DE TRACY, *Commentaire sur l'esprit des lois de Montesquieu*, Caen, 1992.

A.G. DIANA, *Il controllo giudiziario delle aziende*, Pisa, 2019.

L. DI CIOMMA, *L'interdittiva antimafia: ai confini tra "l'ergastolo imprenditoriale" e la natura cautelare*, in *amministrativamente.com*, 3, 2020.

R. DI GIGLIO, *Informativa antimafia successiva e restituzione dei contributi pubblici "nei limiti delle utilità conseguite"*, in *Foro Amm.*, 2019, 7-8.

F. DINELLI, *La colpevolezza nelle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Revista galega de administración pública*, 51/2016.

S. DI PAOLA, *"Leges perfectae"*, in *Syntelesia Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 1964.

E. DOLCINI, *Art. 9 l. 689/1981. Principio di specialità*, in AA.VV., *Commentario alle "modifiche al sistema penale"*, Milano, 1982.

E. DOLCINI, *Commento all'art. 6*, in E. DOLCINI, A. GIARDA, F. MUCCIARELLI, C.E. PALIERO, E. RIVA CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle "modifiche al sistema penale" (Legge 24 novembre 1981, n. 689)*, Milano, 1982.

E. DOLCINI, *Sui rapporti fra tecnica sanzionatoria penale e amministrativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1987.

M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *dir. pen. cont.*, 2013, 4.

M.D. DUBBER, M.G. KELMAN, *American Criminal Law: cases, statutes and comments*, New York, 2005.

N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *riv. trim. app.*, 4, 2020.

M. ESPOSITO, *Indeterminatezza normativa e poteri creativi del Giudice in tema di sanzioni amministrative: problemi di costituzionalità. Nota a sentenza TAR Lazio, Roma, sez. III ter, 2 aprile 2013, n. 3249*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2013.

G. FALCO (a cura di), *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Roma, 1945.

C. FAONE, *Le sanzioni civili previste dal D.lgs. n. 7/2016 tra responsabilità e danno*, in *Resp. civ. prev.*, 5, 2017.

P. FATTORI, *I poteri dell'Autorità garante in materia di intese ed abusi di posizione dominante, diffide e sanzioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 1997.

P. FATTORI, M. DE VITA, *Il regime sanzionatorio delle intese restrittive della concorrenza e degli abusi di posizione dominante*, in *Temi e Problemi*, 1996, consultabile online sul sito *www.agcm.it*.

A. FEDELE, *Art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione – Rapporti civili*, Bologna, 1978.

G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014.

F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre*

ogni ragionevole dubbio”. *Paradigmi argomentativi e rilevanza dell’interesse pubblico*”, in *il diritto dell’economia*, 2019.

F. FRANCARIO, *Illecito urbanistico o edilizio e cosa giudicata. Spunti per una ridefinizione della regola del rapporto tra processo penale ed amministrativo*, in *riv. giur. ed.*, Milano, 2015.

M. FRANZONI, *La clausola penale*, in N. LIPARI, P. RESCIGNO (diretto da), *Diritto Civile*, Vol. III, Milano, 2009.

M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009.

B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *Il rilascio dell’informazione antimafia e La documentazione antimafia: tipologia e contenuto*, in *Commento al codice antimafia*, Rimini, 2011.

S. FREGO LUPPI, *L’amministrazione regolatrice*, Torino, 1999.

S. FURFARO, voce *Confisca*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. 2005, I, Torino, 2005.

D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011.

C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2016.

P. GALLO, *Pene private e responsabilità civile*, Milano, 1966.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, in *Revista española de derecho administrativo*, 1976, 10.

R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Roma, 2010.

G.L. GATTA, *Abolitio criminis e successione di norme integratrici: teoria e prassi*, Milano, 2008.

G. GAVAZZI, voce *Sanzione I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1991.

M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. II, Milano, 1970.

M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

E. GIARDINO, *Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli 2021.

D. GIGLIO, *Considerazioni a margine di Cassazione sez. un. 5 luglio 2017, n. 16601*, in *Dir. civ. cont.*, 2018, 1.

R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative. Raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2009.

F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013.

F. GOISIS, *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2015.

G. GOISIS, *La full jurisdiction sulle sanzioni amministrative: continuità della funzione sanzionatoria v. separazione dei poteri*, in *Dir. amm.*, 2018, 1.

F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014.

F. GOISIS, *Sanzioni amministrative e diritto europeo*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Accertamento, irrogazione, riscossione, estinzione, profili processuali. Le depenalizzazioni*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI, Milano, 2016.

M.J. GOLDBERG, *Cleaning Labor's House: Institutional Reform Litigation in the Labor Movement*, 824 DUKE L.J. 902, 1989.

P. GOTTI, voce *Confisca nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. III, Torino, 1989.

C. GRASSETTI, *In tema di risarcibilità di danno non patrimoniale*, in G. PACCHIONI, *Corso di diritto civile - Delle leggi in generale*, Torino, 1933.

G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989.

G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2008.

G. GRECO, *Discrezionalità tecnica, margini di opinabilità delle valutazioni e sanzioni amministrative*, in *Forum discrezionalità e amministrazione*, 28 ottobre 2022, disponibile su [www.aipda.it](http://www.aipda.it).

G. GRECO, *La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2000.

J.E. GRELL, voce *Enterprise*, disponibile su [www.ricoact.com/?page\\_id=34](http://www.ricoact.com/?page_id=34).

P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003.

N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017.

N. GULLO, *Interdittiva antimafia e crediti risarcitori*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2018.

M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, W.C. SFORZA (a cura di), Milano, 1967.

M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, Modena, 2015.

L. HUGUENEY, *Le sort de la peine privée en France dans la première moitié du 20ème siècle*, in M.G. RIPERT, *Le droit privé français au milieu du XXe siècle*, Paris, 1950.

C.M. IACCARINO, *La confisca nel diritto amministrativo*, Bari, 1935.

S.T. IERONIMO, *RICO: Is it a Panacea or a Bitter Pill for Labor Unions, Union Democracy and Collective Bargaining?*, Hofstra Labor and Employment Law Journal, Vol. 11, Iss. 2, Article 6, 1994.

J.B. JACOBS et al., *Busting The Mob: United States v. Cosa Nostra*, NYU Press, 4-5, 1994.

O. JANSEN, *Administrative sanctions in the European Union*, Cambridge, 2013.

R.M. JUNKER, *Defendants Facing Punitive Damages Awards Are Entitled to Protection under the Due Process Clause: State Farm Mutual Automobile Insurance Company v. Campbell*, 42 *Duq. L. Rev.* 887 (2004).

H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1952.

H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

T. KLITSCHKE DE LA GRANGE, *Cenni su sanzioni amministrative e competenza legislativa regionale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Varenna, 18-20 settembre 1980*, Milano, 1982.

F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Roma, 2022.

P. LAZZARA, *Funzione antitrust e potestà sanzionatoria. Alla ricerca di un modello nel diritto dell'economia*, in *Dir. amm.*, 4, 2015.

G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, VI ed., Padova, 2021.

S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

S. LICCIARDIELLO, *Sulle sanzioni a tutela della concorrenza e del mercato. Italia e Francia a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993.

A. LONGO, *La Corte Costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *Nomos*, 2020.

A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 ottobre 2019.

G. LOZZI, *Profili di una indagine sui rapporti tra «ne bis in idem» e concorso formale di reati*, Milano, 1974.

S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, Torino, 2022.

S. MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, Milano 2002.

M. MANCINI, *La “materia penale” negli orientamenti della Corte EDU e della Corte Costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell’elettorato passivo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 giugno 2018.

C. MANDRIOLI, *Appunti sulla sanzione e sua attuazione giurisdizionale*, in *Jus*, 1956.

A. MANNA, F.P. LASALVIA., *“Le pene senza delitto”*: sull’inaccettabile “truffa delle etichette”, in *Archivio Penale Web*, 2017, 1.

A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019.

F. MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, in M. ROMANO (a cura di), *Commentario sistematico del codice penale*, III ed., I, Milano, 2004.

F. MANTOVANI, *Il principio di tassatività*, in *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015.



V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. I, 1920.

V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giur. cost.*, I, 2014.

F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 6 febbraio 2016.

P. MAROTTA, P. MAROTTA, *Natura e limiti del potere amministrativo di prevenzione antimafia*, Milano, 2021.

R. MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig., disc. priv.*, vol. XVIII, Torino, 1998.

G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, Napoli, 2018.

L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018.

R.M. MASTRO, *Private Plaintiffs' Use of Equitable Remedies Under the RICO Statute: A Means to Reform Corrupted Labor Unions*, 24 MICH. J.L. REF., 1983.

F.P. MATEO, *Las sanciones en serio. Hacia un Derecho administrativo sancionador común europeo en el mercado de valores*, Navarra, 2017.

A.M. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2/2017.

M.E. MAYER, *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Breslau, 1903.

B. MAZABRAUD, *La peine priveè, aspects de droit interne et international*, Paris, 2006.

F. MAZZACUVA, *La natura giuridica delle misure interdittive antimafia*, in G. AMARELLI, S. DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alle infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.

F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017.

M. MAZZAMUTO, *La revisione delle interdittive antimafia tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. It.*, 2018.

M. MAZZAMUTO, *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in *Dir. econ.*, 2013.

M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2016.

M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, VII ed., Milano, 2018.

F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994.

F. MERUSI, *Dal 1865...e ritorno...al 1864. Una devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione a rischio di estinzione*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2016.

- G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953.
- A. MINOZZI, *Studio sul danno non patrimoniale (danno morale)*, Milano, 1909.
- S. MIRATE, *L'applicabilità dell'art. 6, §1, CEDU al processo amministrativo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2004.
- V. MIRRA, *La difficile convivenza tra le sanzioni penali e le sanzioni amministrative. La CEDU applica il principio del ne bis in idem sostanziale e mette "in crisi" il sistema del "doppio binario" previsto dal diritto finanziario italiano*, in *LUISS – Centro di ricerca per il diritto d'impresa*, febbraio 2015.
- W. MITSCH, *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Monaco, 2018.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, vol. XI. 6, 1748, nella traduzione di D. FELICE (a cura di), *Montesquieu. Tutte le opere (1721-1754)*, Bologna, 2014.
- E. MOSCATI, voce *Pena (dir. Priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1972.
- L. MURGOLO, *Un rinvio pregiudiziale in materia di interdittiva antimafia: quando il giudice amministrativo minus dixit quam voluit (et minus voluit quam potuit)*, in *www.giustamm.it*, 2020.
- M. NADDEO, *Principio di offensività e chiavi di lettura*, Torino, 2022.
- B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici. La necessità di una tutela integrata*, in *AA.VV., La Carta dei diritti*

*fondamentali dell'Unione Europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, a cura di C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE, Torino, 2022.

E. NAVARRETTA, *Il danno non patrimoniale*, in S. PATTI (diretto da), S. DELLE MONACHE (a cura di), *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, Torino, 2010.

M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2018.

M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2020.

M. NUNZIATA, *Sul rapporto tra regolarizzazione del debito contributivo e procedura di gara*, in [www.lamministrativista.it](http://www.lamministrativista.it), 22 marzo 2016.

OFFICE OF GENERAL COUNSEL, U.S. Sentencing Commission, Aprile 2019, *RICO* *Guideline*, [www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2019\\_Primer\\_RICO.pdf](http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2019_Primer_RICO.pdf).

A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, n. 1/2021.

G. PAGLIARI, *Il principio di legalità*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

G. PAGLIARI, *Principi generali delle depenalizzazioni dei delitti e contravvenzioni*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

- G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988.
- A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale, Parte generale*, Milano, 2003.
- F.C. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979.
- F.C. PALAZZO, *La depenalizzazione nel quadro delle recenti riforme sanzionatorie*, in *Dir. pen. proc.*, 2016.
- C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988.
- C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del diritto*, vol. XLI, Milano, 1989.
- C.E. PALIERO, *Il «diritto penale-amministrativo»: profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1980, 4.
- C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa come modello di lotta alla criminalità economica*, in *Riv. trim. dir. pec. econ.*, 1993.
- C.E. PALIERO, *Materia penale e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, una questione classica a una svolta radicale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985.
- A. PALMIERI, *L'altra faccia della decriminalizzazione: prime impressioni sugli illeciti aquiliani sottoposti a sanzioni pecuniarie civili*, in *Il Foro italiano*, 4, 2016.

E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004.

F. PIEMONTESE, *Aggiornamento dell'interdittiva antimafia, rapporti con il controllo giudiziario ed obbligo di attivazione del contraddittorio procedimentale*, in *Foro. Amm.*, n. 7-8/2022.

G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4/2015.

N.P. PISANELLO, *Gli effetti del controllo giudiziario sul giudizio amministrativo*, in G. AMARELLI, S. DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.

A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 4/2021, 6 luglio 2021.

M. PISANI, *Necrologio per l'intendente giudice*, in *Riv. dir. fin.*, 1969.

P. PISCIONE, voce *Confisca. A) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961.

P. PITTARO, *Depenalizzazione*, in *Enc. giur.*, X, Agg., Roma, 2007.

A. POLICE, C. CUPELLI, *Le sanzioni: poteri, procedimenti e garanzie nel diritto pubblico*, Padova, 2020.

A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007.

P. PROVENZANO, *Sanzioni amministrative e retroattività in mitius: un timido passo in avanti*, in *dir. pen. cont.*, 2016, 3.

D. PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, 2005.

F. QUARTA, *Recognition and Enforcement of U.S. Punitive Damages Awards in Continental Europe: The Italian Supreme Court's Veto*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 31:2, 2008.

M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998.

B. RAGANELLI, *Sanzioni Consob e tutela del contraddittorio procedimentale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2015.

L. RAGGI, *Lo svolgimento del diritto amministrativo penale*, Filangieri, n. 5, 1907.

G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003.

M. RENNA, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, in *Dir. amm.*, 2007.

R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, Roma, 1972.

A. RICCARDI, *Le Sezioni Unite aprono la porta ai punitive damages*, in *Giur. comm.*, 2019, 5.

A. ROCCO, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in *Riv. dir. pubb.*, 1909, I.

R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario (nota a Consiglio di Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 319)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 12 febbraio 2021.

S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Padova, 1937.

S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in *Giur. it.*, 1898, ora in *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1950.

S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946.

E. ROSINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1991.

R. RUPERTI, *Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in *Giur. it.*, 3, 2020.

G. RUSCHE, *Il mercato del lavoro e l'esecuzione della pena. Riflessioni per una sociologia della giustizia penale*, in *Dei delitti e delle pene. Rivista di studi sociali, storici e giuridici sulla questione criminale*, vol. II, Bologna, 1976.

P. SALVATORE, voce *Revoca degli atti. III) Revoca degli atti amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1991.

C. SALVI, *Le funzioni della responsabilità civile e il volto italiano dei danni punitivi*, in *Foro it.*, 2018, 7-8.

M. SÁNCHEZ MÓRON, *Derecho administrativo. Parte general*, XVIII ed., Madrid, 2022.

M.A. SANDULLI, voce *Confisca. I) Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988.



M.A. SANDULLI, voce *Decadenza. II) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1989.

M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative. Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 2022.

M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, Napoli, 1981.

M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983.

M.A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974.

M.A. SANDULLI., voce *Sanzione. IV) Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1991.

G. SANTANIELLO, voce *Decadenza c) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962.

S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, vol. II, Milano, 1959.

F. SCALIA, *La Corte costituzionale e i poteri sanzionatori del GSE in materia di incentivi agli impianti di energia rinnovabile*, in *www.rivistadga.it*, 2, 2017.

D. SCHIDOR, *Entwicklung und bedeutung des Statuto Albertino in der Italienischen verfassungsgeschichte*, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte des Fachbereichs Rechts und Wirtschaftswissenschaften, Universität di Mainz Johannes Gutenberg, 1997.

R. SCHÖLL (a cura di), *Corpus Iuris Civilis*, vol. III, *Novellae*, Berlino, 1928.

K.M. SCHÖNFELD, *Rex, Lex et Judex: Montesquieu and la bouche de la loi revisited*, in *European Constitutional Law Review*, 4, 2008.

F.G. SCOCA, *Il provvedimento*, in F.G. SCOCA (a cura di) *Diritto Amministrativo*, VII ed., Torino, 2021.

F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta “anticipata” alla criminalità organizzata*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2018.

F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2018.

B. SCOTTI, *Rico vs. 416-bis: A Comparison of U.S. and Italian Anti-Organized Crime Legislation*, 25 *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.* 143, 2002.

N. SELVAGGI, *La depenalizzazione e le altre politiche deflattive nelle più recenti iniziative di riforma (con particolare riferimento alle novità introdotte dalla l. 28 aprile 2014, n. 67)*, in *Arch. pen.*, 2014.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, XVII Legislatura, Doc. III, n. 1, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

F. SGUBBI, *Diritto penale comunitario*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IV, Torino, 1990.

U. SIEBER, *Linee generali del diritto amministrativo punitivo in Germania*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019.

H.S. SIMONOFF, T.M. LIEVERMAN, *The RICO-ization of Federal Labor Law: An Argument for Broad Preemption*, 8 LAB. LAW., 1992.

M. SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Bologna, 1983.

A. SIROTTI GAUDENZI, *I “punitive or exemplary damages”: confronto tra i sistemi di “common law” e i paesi di “civil law”*, in *Foro pad.*, 2007.

G. SPANGHER, *Parere pro veritate* (in ordine all’applicabilità del d. lgs. n. 235 del 2012), agosto 2013, disponibile su [www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/08/parere-spangher.pdf](http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/08/parere-spangher.pdf).

P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, VII ed., Milano, 2022.

P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018.

C.R. SUSTAIN, D. KAHNEMAN, D. SCHKADE, *Assessing punitive damages*, in *Yale Law Journal*, 1998.

F. SWODOBA, *The Teamsters’ New Face: Judge Leads Army of Federal Monitors to Union Convention to Keep Reforms on Track*, WASH. POST, 23 giugno 1991.

M. SZWARC, *Application of the Charter of fundamental rights in the context of sanctions imposed by Member States for infringements of EU law: Comment on Fransson case*, in *European public law*, 2014.

I. TACCOLA, *La differenza tra la conferma e l’atto meramente confermativo*, in [www.rivista.camminodiritto.it](http://www.rivista.camminodiritto.it), 18 agosto 2022.

S. TARULLO, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Torino, 2020.

H.D. TEBBENS, *Punitive damages: towards a rule of reason for U.S. awards and their recognition elsewhere*, in *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*. Liber Fausto Pocar, Milano, 2009.

G. TERRACCIANO, L. ALBANO, *Il riparto di giurisdizione nelle sanzioni amministrative*, in AA.VV, *La sanzione amministrativa. Principi generali*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, Torino, 2012.

S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni*, in *il diritto dell'economia*, anno 66, 3, 2020.

G. TESAURO, M. TODINO, *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002.

A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925.

M. TRAPANI, voce *Confisca. II) Diritto penale*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988.

A. TRAVI, *Le nuove sanzioni regionali al confronto con la legge 689/1981*, in *Le Regioni*, 1983.

A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2012.

A. TRAVI, *Pubblica Amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.

A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e posizioni soggettive: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Regioni*, 1987.

A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983.

M. TRIMARCHI, *Funzione di regolazione e potere sanzionatorio delle Autorità Indipendenti*, in M. ALLENA, S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle Autorità Amministrative Indipendenti*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 26, n. 82, 3, 2013.

M. TRIMARCHI, *La sospensione del provvedimento amministrativo dopo la legge 7 agosto 2015, n. 124*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 agosto 2016.

P. TRIMARCHI, *La clausola penale*, Milano, 1954.

A.F. TRIPODI, *Cumuli punitivi, ne bis in idem e proporzionalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017.

M. WEISSER, *Criminalità e repressione nell'Europa moderna*, Bologna, 1989.

F. VALENTINI, *Il rapporto tra Diritto penale e Diritto amministrativo in punto di sanzioni. "Ne bis in idem" ed "equo processo" alla luce delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 giugno 2015.

F. VETRÒ, *Art. 31. Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015.

F. VIGANÒ, *Doppio binario sanzionatorio e ne bis in idem: verso una diretta applicazione dell'art. 50 della Carta?*, in *Dir. pec. cont.*, 2014, 3-4.

F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4, 2020.

F. VIGANÒ, *Retroattività della legge penale più favorevole*, in R. GAROFOLI, T. TREU (diretto da), *Il libro dell'anno 2014*, Roma, 2014.

F. VIGANÒ, *Un'altra deludente pronuncia della Corte Costituzionale in materia di legalità e sanzioni amministrative 'punitive'*, in *dir. pen. cont.*, 4, 2017.

F. VIGORILLI, W. GIULIETTI W., *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale*", in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2021.

S. VILLAMENA, *Il potere di sospensione amministrativa*, Torino, 2012.

R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, II ed., Torino, 2017.

F. VIOLA, *Metodologia, teoria ed ideologia del diritto in F. Carnelutti*, in *Riv. dir. proc.*, 1967, I.

C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. AMARELLI, S. DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.

C. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.

S.L. VITALE, *Administrative sanctions in European Law Union*, Atene, 2016.

S.L. VITALE, *Evolution and current trends in EU administrative sanctions*, in *Riv. It. dir. pubb. com.*, 2, 2017.

S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018.

M. VULCANO, *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *giurisprudenzapenale.com*, 11, 2021.

K.R. WALLENTINE, *A Leash Upon Labor: RICO Trusteeships on Labor Unions*, 7 HOFSTRA LAB. L.J. 341, 1990.

G. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il ne bis in idem della Cedu*, in *Giur. it.*, 2014, 5.

G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1958.

G. ZANOBINI, *La sistemazione delle sanzioni fiscali*, in *Riv. dir. pubb.*, 1929, I.

G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.

G. ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, 1921, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.