

## **Sistemi sanzionatori e autonomia regionale \***

PASQUALE CERBO\*\*

---

**Nota a** Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 18 gennaio 2021.

Disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2021/0005s-21.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2021/0005s-21.html).

---

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'avallo all'impostazione di fondo della legge regionale veneta. – 3. Potestà legislativa residuale e potestà legislativa concorrente. – 4. I limiti derivanti dalla riserva allo Stato dello «ordinamento penale». – 5. Gli altri titoli di potestà esclusiva dello Stato. – 6. Limiti e prospettive per le scelte regionali.

**Data della pubblicazione sul sito:** 25 agosto 2021

### **Suggerimento di citazione**

P. CERBO, *Sistemi sanzionatori e autonomia regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

\*\* Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università cattolica del Sacro Cuore. Indirizzo mail: [pasquale.cerbo@unicatt.it](mailto:pasquale.cerbo@unicatt.it).

## 1. Considerazioni introduttive

Nella sentenza 5/2021 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla l.r. Veneto 25/2019, la quale aveva stabilito (art. 1) che nelle materie di «competenza esclusiva» della Regione non può essere irrogata alcuna sanzione amministrativa, «se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato»; al contempo, la disposizione aveva demandato alla Giunta regionale l'individuazione non soltanto degli adempimenti o delle regolarizzazioni richieste in relazione a ciascuna violazione, ma anche delle stesse violazioni per le quali non fosse ammissibile alcuna forma di sanatoria.

A seguito dell'impugnativa governativa, la sentenza ha accolto la questione di legittimità costituzionale con riferimento alla violazione del principio di legalità (fondato nello specifico sull'art. 23 Cost.): infatti, secondo la Corte deve essere la legge (nel caso di specie, regionale) e non un atto amministrativo (la deliberazione della Giunta) a predeterminare i «presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio»; detto altrimenti, deve essere la legge a stabilire quali violazioni possono essere sanate senza l'applicazione di sanzioni. Per il resto, le questioni di legittimità costituzionale sono state invece rigettate: infatti, la Corte -per un verso- ha ritenuto che rientri nella discrezionalità del legislatore regionale la «individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate» e -per altro verso- che la legge generale dello Stato sulle sanzioni amministrative (l. 24 novembre 1981, n. 689) «non ha rango costituzionale» e che comunque non sia stata «evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni».

Da questo punto di vista, la sentenza fornisce l'occasione per ragionare sull'ampiezza dell'autonomia delle Regioni nella configurazione di sistemi sanzionatori a presidio delle norme di condotta introdotte dalle loro leggi: infatti, dal complesso della motivazione si potrebbe essere indotti a ritenere che le Regioni con legge possano approntare sistemi sanzionatori anche significativamente difforni rispetto al modello della l. 689/1981, come è appunto quello della Regione Veneto, nel quale la funzione punitiva risulta molto attenuata -almeno in prima battuta- da una logica più propriamente collaborativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo la difesa regionale, la cui tesi è riassunta nel § 1.2 in fatto della sentenza in commento, la legge impugnata avrebbe perseguito il fine «della promozione della massima consapevolezza della sussistenza della previsione sanzionatoria in capo al soggetto sottoposto alla norma, attraverso una opportuna interlocuzione preventiva tra pubblica amministrazione e destinatario del precetto; finalità tanto più rilevante a fronte della

Nei suoi tratti generali la questione non è certo nuova: infatti, la dottrina e la giurisprudenza l'hanno affrontata ben prima della riforma costituzionale del 2001, giungendo alla conclusione che, in linea di principio, la regolamentazione dei sistemi sanzionatori spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia<sup>2</sup>; detto altrimenti, «la determinazione delle sanzioni [è] nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la predeterminazione delle fattispecie da sanzionare»<sup>3</sup>, con esclusione soltanto di quelle di natura penale (sulla base di una competenza che, con la riformulazione dell'art. 117 Cost. nel 2001, è stata riservata -anche in modo espresso e non più solo implicitamente- allo Stato).

Tuttavia, proprio in ragione di quest'ultima eccezione, l'assetto delle competenze non ha mai trovato una sistemazione 'stabile' e definitiva, al punto che -come notava Paladin già nel 1975- «l'avvenire delle autonomie normative regionali rimane assai precario, anche dal lato delle sanzioni necessarie per assicurarne l'effettività»<sup>4</sup>; sebbene il contesto storico e normativo sia nel frattempo significativamente mutato, l'osservazione conserva ancora oggi grande attualità.

Nell'analisi della questione è opportuno in ogni caso distinguere fra i diversi piani del discorso: per questa ragione, in primo luogo si affronterà il tema dell'ammissibilità di un sistema sanzionatorio come quello della Regione Veneto di per sé considerato; quindi, si esaminerà il problema dal punto di vista del rapporto fra normativa statale e normativa regionale, anche alla luce di alcune considerazioni sul confine fra potestà sanzionatoria penale ed amministrativa.

---

crescente complessità normativa che rende più difficoltoso, per il cittadino, comprendere il significato delle previsioni legislative e ad esse adeguarsi». Si noti che alla legislazione regionale degli anni '70 non era sconosciuta la funzione collaborativa in ambito sanzionatorio, ma ciò accadeva in forza di precisi indirizzi contenuti nella legislazione statale di riferimento: cfr. C. PIERGALLINI, *Norma penale e legge regionale: la costruzione del tipo*, in E. DOLCINI, T. PADOVANI, F. PALAZZO (a cura di), *Sulla potestà punitiva dello Stato e delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 133 ss.; tali indirizzi mancano del tutto, per definizione, rispetto a materie di legislazione regionale residuale, come quelle che vengono in rilievo nella sentenza in commento.

<sup>2</sup> Secondo G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione (Varenna, 18-20 settembre 1980), Giuffrè, Milano, 1982, p. 62, alle Regioni compete, «oltre al potere di dettare norme primarie (norme che regolano comportamenti), anche di dettare norme secondarie (norme che regolano il modo di produrre e il modo di far rispettare le prime)».

<sup>3</sup> Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 361, la quale richiama sul punto numerose decisioni della stessa Corte precedenti rispetto alla riforma del 2001.

<sup>4</sup> L. PALADIN, *Il problema delle sanzioni nel diritto regionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, CEDAM, Padova, 1975, p. 401.

## 2. L'avallo all'impostazione di fondo della legge regionale veneta

Come si è detto, nella sentenza in commento la Corte costituzionale non ha censurato la previsione in base alla quale, una volta che la violazione sia stata accertata dagli organi preposti, è comunque possibile una regolarizzazione o comunque una rimozione dei suoi effetti, senza alcuna conseguenza sanzionatoria per il trasgressore.

L'intuibile obiezione che si potrebbe muovere ad un siffatto sistema sanzionatorio è che, grazie alla facoltà di 'sanatoria', l'interessato è nella sostanza incentivato a non osservare la legge, quantomeno sino a quando la violazione non venga scoperta dagli organi preposti; secondo la Corte costituzionale, si tratta però di un'obiezione che rimane confinata nell'ambito delle scelte di opportunità del legislatore (come tali sottratte al sindacato di costituzionalità), una volta che la normativa regionale non risulti né manifestamente irragionevole, né in contrasto con il principio del buon andamento<sup>5</sup>.

D'altro canto, si potrebbe osservare che anche il legislatore statale ha talvolta seguito un'impostazione simile: da questo punto di vista, più che agli esempi richiamati dalla difesa regionale (considerati inconferenti dalla Corte costituzionale<sup>6</sup>), occorre pensare all'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. 380/2001, ove si stabilisce espressamente che l'amministrazione debba irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria solo nel caso di inottemperanza all'ordine di demolizione di un manufatto abusivo; per giunta, lo stesso legislatore statale (art. 31, comma 4-*quater*, d.P.R. 380/2011) ha previsto che le Regioni possano aumentare l'importo di tali sanzioni amministrative pecuniarie, nonché stabilire che siano periodicamente reiterabili qualora permanga l'inottemperanza all'ordine di demolizione. In tale contesto, è difficile affermare che le Regioni non possano riprodurre un modello analogo, nel quale -in ultima analisi- la soglia di punibilità di una certa condotta vietata è soltanto -per così dire- spostata in avanti (dalla scoperta della violazione alla constatazione dell'inottemperanza all'ordine di regolarizzazione o di rimozione degli effetti).

---

<sup>5</sup> Secondo la sentenza in commento, «scelte legislative siffatte corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che questa Corte ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano -nella materia delle sanzioni amministrative- in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione; ciò che appare da escludere rispetto a una disciplina come quella in questa sede all'esame».

<sup>6</sup> La sentenza in commento, nel tracciare le differenze rispetto ad alcune discipline statali richiamate dalla difesa regionale, ha affermato che «nel meccanismo disegnato dalla legge regionale qui impugnata, invece, la "regolarizzazione degli adempimenti" o la "rimozione degli effetti" dell'illecito avviene senza alcuna conseguenza sanzionatoria per il suo autore, una volta che l'illecito sia stato scoperto dagli organi preposti».

Tuttavia, anche a voler prescindere dalla considerazione delle sanzioni penali che spesso conseguono alla realizzazione di opere abusive, vi è un aspetto di potenziale disomogeneità fra le fattispecie di cui è opportuno tenere conto: nella disposizione statale (come in tutte quelle nelle quali alla violazione consegue l'imposizione di una vera e propria misura di ripristino materiale), il trasgressore dovrà comunque farsi carico di un'attività materiale di *restitutio in integrum*, di solito ben più 'onerosa' rispetto all'osservanza *a priori* della legge (si pensi all'imposizione della demolizione o del ripristino dello stato dei luoghi): da questo punto di vista, per l'interessato l'osservanza della legge non è mai davvero equivalente alla sua inosservanza (seguita dalla regolarizzazione).

La conclusione potrebbe essere diversa con riferimento a sanatorie o regolarizzazioni relative ad inadempimenti di tipo esclusivamente cartolare o formale: infatti, in casi consimili, non si può escludere con certezza la sostanziale equipollenza fra l'osservanza e la (consapevole) inosservanza della legge, tenuto conto della possibilità di regolarizzazione successiva senza l'applicazione di sanzioni.

In un contesto nel quale non risultano ancora emanate le disposizioni attuative che chiariscano presupposti ed effetti della regolarizzazione, non è dato certo sapere se pure la regolarizzazione della Regione Veneto possa generare questa equipollenza, che risulterebbe molto problematica.

A tale riguardo, andrebbero forse approfondite le implicazioni del dovere di tutti di osservare le leggi della Repubblica, sancito solennemente dall'art. 54, comma 2, Cost.: la dottrina si è molto impegnata nella definizione del concetto di osservanza<sup>7</sup>, nonché nella distinzione da quello di fedeltà<sup>8</sup>, ma forse non è stata valorizzata abbastanza l'implicazione per certi versi più ovvia di tale enunciato costituzionale, vale a dire che per l'ordinamento la corretta osservanza delle leggi non è (e non deve mai essere) indifferente rispetto alla loro inosservanza, quantunque poi seguita da una sanatoria o da una regolarizzazione.

D'altro canto, a queste condizioni, risulterebbe dubbia anche la compatibilità della normativa interna con le frequenti prescrizioni dell'Unione europea agli Stati membri circa la necessità di prevedere sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive»: infatti, tali previsioni si traducono nell'obbligo per gli organi legislativi nazionali di introdurre sanzioni che perseguano efficacemente una finalità

---

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio L. VENTURA, *Commento all'art. 54 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti politici (artt. 53 e 54)*, Tomo II, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, in part. pp. 62 ss.

<sup>8</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Commento all'art. 54 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, pp. 1078 ss.

preventiva<sup>9</sup> (talvolta identificate proprio con le sanzioni penali<sup>10</sup>); il che non pare realizzarsi se l'inosservanza della legge -seguita, dopo la scoperta della violazione, da una regolarizzazione formale- finisce per sortire gli stessi esiti della sua osservanza per così dire *a priori*.

Per superare questi profili problematici non pare dirimente l'argomento (pure speso dalla difesa regionale<sup>11</sup>) dello «elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo»: le difficoltà di comprensione dell'enunciato normativo possono certamente assumere rilievo, determinando l'esclusione della pena in conseguenza di un errore inevitabile sul precetto o comunque l'attuazione del trattamento sanzionatorio; ma ciò può avvenire con una valutazione caso per caso sulla formulazione della specifica disposizione e sulla condizione del singolo trasgressore, senza necessità che il legislatore stabilisca in modo indiscriminato e *a priori* la non punibilità di qualsivoglia violazione (dunque, anche di precetti pienamente 'comprensibili' a chicchessia).

### 3. Potestà legislativa residuale e potestà legislativa concorrente

Sulla scorta di quanto previsto dalla disposizione regionale scrutinata, le affermazioni della Corte vanno riferite esclusivamente alle materie di «competenza esclusiva» (*rectius*, residuale) regionale dell'art. 117, comma 4, Cost.; la conclusione sarebbe stata verosimilmente diversa ove la Corte fosse stata chiamata a pronunciarsi su materie di legislazione concorrente: infatti, in tali materie i principi fondamentali dettati dal legislatore statale vincolano ancora le Regioni<sup>12</sup>,

---

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio Corte giust., sez. XI, 30 aprile 2020, C-797/18, §§ 143 e 144, secondo cui, sebbene l'obbligo di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive «non identifichi con precisione il sistema sanzionatorio che uno Stato membro debba istituire», «esso esige tuttavia che quest'ultimo preveda un insieme di misure che presentino un carattere sufficientemente effettivo, proporzionato e dissuasivo per prevenire qualsiasi violazione delle disposizioni di tale regolamento».

<sup>10</sup> Cfr. l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto di M. ROMANO, *Complessità delle fonti e sistema penale. Leggi regionali, ordinamento comunitario, Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, pp. 550 ss.

<sup>11</sup> Così la sentenza impugnata nel § 4.2 in diritto; in precedenza, nel § 2.1 in fatto la Corte -sempre riassumendo la posizione della difesa regionale- aveva fatto riferimento alla «crescente complessità normativa che rende più difficoltoso, per il cittadino, comprendere il significato delle previsioni legislative e ad esse adeguarsi»; pur non avendo preso posizione sulla fondatezza di queste difese, la Corte ha tuttavia ritenuto che si trattasse di una prospettazione non «sfornita di plausibilità», alla stessa stregua delle altre esposte della parti.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost. 12 febbraio 1996, n. 28, secondo cui «la disciplina generale delle sanzioni amministrative è contenuta nella suddetta legge n. 689 del 1981, anche per quel che riguarda le competenze sanzionatorie delle regioni» e «rispetto alla competenza

sì che il problema sarebbe semmai stato quello di discernere all'interno della l. 689/1981 le disposizioni che rivestono tale carattere<sup>13</sup>. In ogni caso, al di là delle variegata posizioni assunte dalla dottrina sul tema, vi è un punto fermo: nella l. 689/1981 la conformazione stessa in senso punitivo della sanzione amministrativa ha rappresentato una scelta di principio, come tale vincolante per le Regioni nel previgente quadro costituzionale (e ancor oggi con riferimento alle materie di legislazione concorrente).

Tuttavia, anche con riferimento alle materie dell'art. 117, comma 4, Cost., le conclusioni non possono essere radicalmente diverse: invero, soltanto alcune interpretazioni a prima lettura della riforma del 2001 hanno ipotizzato che la l. 689/1981 (e la legislazione statale in genere) non assumesse più alcun rilievo nelle scelte dei legislatori regionali in tali materie<sup>14</sup>. Se è vero che soltanto nelle materie di legislazione concorrente la l. 689/1981 -nella parte in cui esprime principi fondamentali- può costituire un parametro interposto di costituzionalità delle leggi regionali, è vero pure che nelle materie regionali 'innominate' dell'art. 117, comma 4, Cost. il legislatore regionale non è libero da ogni forma di condizionamento derivante dalla legislazione statale: quantomeno, è tenuto a rispettare i limiti derivanti dalle leggi statali nelle materie c.d. trasversali, nelle materie-valore e nelle materie per così dire ordinamentali (ordinamento civile, ordinamento penale e giurisdizione); ed è proprio per questa ragione che la dottrina maggioritaria - diversamente dalla sentenza in commento- definisce la potestà legislativa in questione come residuale e non invece come esclusiva<sup>15</sup>.

---

legislativa regionale in materia, essa opera da legge contenente i principi fondamentali». In argomento, T. CURATOLO, *Può la Regione stabilire competenze diverse in tema di sanzioni amministrative?*, in *le Regioni*, 1998, p. 354, ha sostenuto che, «sebbene la legge 689/1981 non abbia espressamente qualificato i principi di cui è portatrice come principi fondamentali dello Stato», molte sue disposizioni rivestano tale natura, vincolando conseguentemente le Regioni nella materie di legislazione concorrente.

<sup>13</sup> Nel senso che pressoché tutte le norme contenute nella Sezione I della l. 689/1981 esprimano principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale, cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 170, e A. VIGNERI, *Profili generali della sanzione amministrativa*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, p. 1139.

<sup>14</sup> Cfr. L. CUOCOLO, *Le sanzioni amministrative tra caratteri afflittivi e amministrazione attiva*, in *Quaderni regionali*, 2, 2003, p. 550.

<sup>15</sup> Cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 255, ove si chiarisce che -in ragione delle potestà legislative esclusive dello Stato sull'ordinamento civile e penale, nonché sulle c.d. materie trasversali- «sin da quando è apparsa la competenza ex art. 117, comma 4, Cost. è stata qualificata con l'aggettivo "residuale" e non "esclusiva"»; sul punto cfr. pure P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 89 ss.

#### 4. I limiti derivanti dalla riserva allo Stato dello «ordinamento penale»

Nella pronuncia in commento i numerosi problemi relativi ai rapporti fra normativa regionale e normativa statale sulle sanzioni amministrative sono rimasti sullo sfondo, anche in conseguenza dell'impostazione seguita nell'impugnativa governativa.

Nello specifico, la Corte ha affrontato il tema soltanto laddove ha escluso che il contrasto fra la normativa regionale e la legge statale sulle sanzioni amministrative (l. 689/1981) possa integrare di per sé un vizio di legittimità costituzionale della prima: del resto, la l. 689/1981 non ha certo «rango costituzionale» e comunque nell'impugnazione statale non era stata evocata come parametro interposto di costituzionalità rispetto all'art. 117 Cost della legge regionale veneta.; invece - rispetto all'art. 25, comma 2, Cost.- la Corte ha richiamato un proprio precedente, nel quale aveva escluso in radice che la l. 689/1981 potesse costituire un parametro di costituzionalità interposto<sup>16</sup>.

Non sarebbe tuttavia corretto dedurre da tali affermazioni che la l. 689/1981 sia sempre e comunque irrilevante ai fini del giudizio di costituzionalità delle leggi regionali nelle materie residuali. Basti considerare, a tale proposito, che fra le materie di potestà legislativa residuale delle Regioni sono comprese anche l'agricoltura<sup>17</sup>, il commercio<sup>18</sup> e verosimilmente anche la caccia; si tratta di materie nelle quali, per la rilevanza degli interessi in gioco, il legislatore statale ha introdotto numerose fattispecie di reato, in forza della sua potestà esclusiva in materia di ordinamento penale (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.). E' inevitabile, pertanto, che in consimili materie continui a porsi un problema di rapporti fra discipline sanzionatorie di natura (amministrativa o penale) e fonte (regionale o statale) diverse.

---

<sup>16</sup> Corte cost. 29 maggio 2019, n. 134, secondo cui l'art. 1 l. 689/1981, che «enuncia il principio di legalità nell'ambito delle sanzioni amministrative, ha in effetti mero rango di legge ordinaria, e non può comunque assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.».

<sup>17</sup> Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 12, secondo cui «l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione. Si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale».

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost. 11 maggio 2006, n. 199 la quale – sulla base della premessa che la materia commercio rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. – ha concluso nel senso della legittimità di una normativa regionale della Lombardia che aveva previsto un apparato sanzionatorio per i grandi esercizi di vendita significativamente diversa da quella prevista dalla legislazione nazionale.

Nella l. 689/1981 il problema è stato affrontato con la previsione dell'art. 9, comma 2, in base al quale -quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione sanzionatoria regionale- si applica in ogni caso la disposizione penale, a meno che quest'ultima non sia applicabile solo in assenza di altre disposizioni penali. Tramite questa previsione, finalizzata all'evidenza a scongiurare il prodursi di depenalizzazioni territorialmente circoscritte come effetto dell'applicazione del principio di specialità del primo comma<sup>19</sup>, il legislatore statale aveva precluso al legislatore regionale l'introduzione di violazioni amministrative coincidenti con quelle penali o comunque in rapporto di specialità rispetto ad esse<sup>20</sup>, quale che fosse la tipologia di materia coinvolta: ciò aveva finito per incidere negativamente «sulla possibilità per le Regioni di introdurre propri sistemi sanzionatori, magari più adeguati alle scelte espresse nella legislazione»<sup>21</sup>.

La conseguente compressione dell'autonomia regionale era stata 'aggirata' in passato tramite un *escamotage*: in particolare, la giurisprudenza della Cassazione aveva sostenuto l'ammissibilità del c.d. cumulo materiale fra le due tipologie di sanzioni<sup>22</sup> (ove previsto in modo espresso dalla legislazione regionale): soluzione questa che faceva salva tanto la potestà legislativa regionale sulla materia specifica quanto quella statale (di ordine generale) sul diritto penale.

Si tratta, però, di una soluzione non più sostenibile alla luce del divieto di *bis in idem* sancito dall'art. 4 del Protocollo 7 della CEDU: riqualificando alcune sanzioni (secondo il diritto nazionale) amministrative come sanzioni 'convenzionalmente' penali, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha imposto un ripensamento radicale degli equilibri ordinamentali fin qui elaborati al fine di garantire la coesistenza fra il sistema punitivo penale (necessariamente statale) e i sistemi sanzionatori amministrativi (la cui definizione,

---

<sup>19</sup> Cfr. E. DOLCINI, *Commento all'art. 9 l. 689/1981*, in E. DOLCINI *et al.* (a cura di), *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, Ipsoa Informatica, Milano, 1982, p. 61.

<sup>20</sup> Secondo M.C. BARBIERI, *Le sanzioni regionali dopo la l. 24 novembre 1981, n. 689*, in E. DOLCINI, T. PADOVANI, F. PALAZZO (a cura di), *Sulla potestà punitiva*, cit., p. 205, l'art. 9, comma 2, l. 689/1981 ha determinato «la limitazione "di fatto" della competenza regionale, data la inevitabile "paralisi" di qualunque fattispecie di illecito amministrativo regionale che descriva un fatto un fatto già previsto come illecito penale dalla legge statale».

<sup>21</sup> A. TRAVI, *Concorso di sanzioni penale ed amministrative e nuovi limiti alla legislazione regionale*, in *le Regioni*, 1987, p. 1097.

<sup>22</sup> Secondo Cass., sez. I, 21 aprile 1988, n. 3080 il divieto di cumulo introdotto dall'art. 9 l. 689/1981 sarebbe derogabile per effetto di una espressa previsione di legge, anche regionale: così concepito, il divieto non si porrebbe in contrasto con le norme costituzionali in tema di autonomia legislativa delle Regioni e delle Province autonome; nello stesso senso si vedano Cass., sez. I, 3 aprile 1991, n. 3479 e 19 agosto 1996, n. 7607, nonché Cass., sez. III, 13 aprile 2000, n. 4792.

nelle materie dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., spetta in linea di principio alle Regioni).

In tale contesto, due distinti procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto possono risultare compatibili con il divieto di *bis in idem* soltanto ove ricorrano le stringenti condizioni di connessione procedimentale esplicitate nella giurisprudenza recente della Corte europea<sup>23</sup>; tuttavia, una consimile connessione fra procedimento penale e procedimento sanzionatorio amministrativo regionale pare scarsamente attuabile in concreto, non foss'altro che per la necessaria diversità fra gli organi (e poteri) chiamati ad applicare le sanzioni: di conseguenza, il procedimento sanzionatorio amministrativo (se avviato per primo e a prescindere dall'esito finale) escluderebbe in radice la percorribilità del procedimento penale che si svolge sul medesimo fatto.

Questa 'elisione' può di certo soddisfare l'esigenza di garanzia espressa dalla CEDU, ma risulta difficilmente compatibile con la Costituzione. Basti osservare, in proposito, che -anche prima della riforma del Titolo V- nella giurisprudenza costituzionale la riserva di legge statale *ex art. 25*, comma 2, Cost. era stata fondata su esigenze di tutela non tanto della legalità (che ben avrebbe potuto essere soddisfatta anche dalla legge regionale), quanto dell'uguaglianza<sup>24</sup>: da ciò è scaturita l'affermazione secondo cui, con riferimento al diritto penale, le Regioni non soltanto non possono ampliare l'area della punibilità, ma neppure istituire «zone di franchigia rispetto al restante territorio nazionale»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Corte eur., grande cam., 15 novembre 2016, nn. 24130/11 and 29758/11, causa A. e B. c. Norvegia, secondo la quale, per escludere l'applicazione del divieto di *bis in idem*, è indispensabile che fra i due procedimenti operi una «*sufficiently close connection in substance and time*»; anche sulla base dell'analisi di tale giurisprudenza, F. GUELLA, *La disciplina della sanzione amministrativa nella disciplina europea*, in G. FORNASARI, E. MATTEVI (a cura di), *Un dialogo interdisciplinare sulla sanzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, 34, ha sostenuto che «i due procedimenti sanzionatori possono infatti coesistere qualora sussista tra loro una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta»;

<sup>24</sup> L. PALADIN, *Il problema delle sanzioni nel diritto regionale*, cit., p. 392, osserva in proposito che nella giurisprudenza costituzionale «la concezione egualitaria della riserva di legge penale vien fatta prevalere...sulla stessa concezione garantistica, che invece potrebbe lasciare un certo spazio alla legislazione locale in materia di pene». In tema si veda pure L. MAZZA, *Legge statale depenalizzatrice e poteri delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, p. 894.

<sup>25</sup> L'espressione è di L. PALADIN, *Il problema delle sanzioni nel diritto regionale*, cit., p. 238; lo stesso A. (399) ebbe inoltre ad affermare che il principio di uguaglianza «vieta di creare – limitatamente a certe parti del Paese – zone di immunità penale sia pur contraddistinte dalla vigenza di pesanti sanzioni amministrative, quanto ai medesimi fatti che altrove continuino a venire penalmente sanzionati».

E vi è più di un dubbio che ciò non possa accadere anche nel sistema sanzionatorio della Regione Veneto: infatti, dal momento che alla mancata regolarizzazione o alla omessa rimozione degli effetti della violazione consegue comunque l'applicazione di una 'pena', alle sanzioni amministrative regionali va sicuramente riconosciuta natura convenzionalmente penale. Di riflesso, a fronte di una c.d. regolarizzazione o di una rimozione degli effetti della violazione, finirebbe per risultare esclusa -in applicazione del divieto di *bis in idem*- l'applicazione non soltanto della sanzione amministrativa regionale, ma anche di quella penale (ovviamente statale), ove prevista in relazione alla stessa condotta: e questa incidenza, quand'anche soltanto eventuale e indiretta, sarebbe sufficiente ad integrare un'inammissibile 'incursione' regionale nella potestà penale dello Stato<sup>26</sup>.

In definitiva, appare difficile negare il perdurante vincolo che deriva ai legislatori regionali dall'art. 9, comma 2, l. 689/1981 e, più in generale, la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare le regole di coesistenza fra apparati sanzionatori diversi: tale disposizione continua dunque a vincolare le Regioni, precludendo l'introduzione di violazioni amministrative regionali rispetto a condotte già sanzionate penalmente<sup>27</sup> e, comunque, un'incidenza anche solo

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost. 7 luglio 1986, n. 179, con nota di A. TRAVI, *Il condono edilizio in Sicilia e il limite della materia penale*, in *le Regioni*, 1986, p. 129; in particolare, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima una legge regionale siciliana, quantunque avesse introdotto un condono degli abusi edilizi a fini soltanto amministrativi: infatti, secondo la legge, tramite questa sanatoria comunque si finiva per mettere «in forse, di riflesso, anche i reati e le pene previsti o presupposti dalla legislazione statale, quanto ai pubblici amministratori che abusino dei loro poteri od omettano di adempiere agli obblighi del proprio ufficio nel settore urbanistico – edilizio»; inoltre, «sono destinati a venir meno, in particolar modo, i doveri imposti ai sindaci dall'art. 7 della legge n. 47; sono posti in dubbio, parallelamente, i rapporti all'autorità giudiziaria competente, di cui al settimo ed all'ottavo comma del medesimo articolo»; infine «finanche la demolizione delle opere abusive ordinata dal giudice penale con la sentenza di condanna...appare incompatibile...con la sanatoria di opere che a questo punto dovrebbero dirsi legittime».

<sup>27</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 23 novembre 2016, n. 6584, secondo cui «il principio del cumulo materiale delle sanzioni...presterebbe il fianco a controindicazioni derivanti dall'interpretazione delle fonti convenzionali (Corte EDU, 4 marzo 2014, Grande Stevens c. Italia), per cui sarebbe preferibile l'approdo cui è già giunta la giurisprudenza di legittimità quando ha chiarito che, qualora una legge regionale preveda una sanzione amministrativa, è applicabile, nel concorso tra sanzione penale ed amministrativa, soltanto quella penale, come stabilito dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 9, comma 2, mentre trova attuazione esclusivamente la pena predisposta dalla legislazione regionale, quando i divieti da essa previsti coprano condotte non tipizzate dalla fattispecie penale (e, quindi, quando i limiti fissati dalla legge regionale siano più restrittivi di quelli statali) perché, in tal caso, la sanzione criminale non può essere irrogata a soggetti che abbiano rispettato il precetto statale». In proposito, prima della riforma del 2001 L. ANTONINI, *Le sanzioni*

indiretta delle prime sulle seconde<sup>28</sup>, pure nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni.

### 5. Gli altri titoli di potestà esclusiva dello Stato

Invero, la legislazione statale sul sistema sanzionatorio (in particolare, dalla l. 689/1981) vincola i legislatori regionali anche in forza di altri titoli competenziali enunciati nell'art. 117, comma 2, Cost.: si pensi ai livelli essenziali delle prestazioni (lettera m), alla giurisdizione e alle norme processuali nonché all'ordinamento civile (lettera l).

Sotto il primo profilo, la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni riconosciuto alle disposizioni statali sul procedimento amministrativo il ruolo di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), e ciò indipendentemente dalla qualificazione in tal senso operata dal legislatore statale<sup>29</sup>: infatti, «l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati»<sup>30</sup>. Consimili disposizioni sono dunque vincolanti per le Regioni, anche nel caso di esercizio della potestà legislativa residuale e persino di quella esclusiva (delle Regioni a statuto speciale)<sup>31</sup>; ciò si verifica, *a fortiori*, quando le disposizioni statali

---

*amministrative regionali: profili ricostruttivi e aspetti problematici*, in *le Regioni*, 1, 1997, p. 37, aveva sostenuto che «il monopolio statale della potestà punitiva non ammette eccezioni, non manca di riflettersi in senso limitante sulla possibilità per la normazione regionale di utilizzare lo strumento della sanzione amministrativa».

<sup>28</sup> Secondo Corte cost. 179/1986, cit., «il nesso fra sanzioni penali e sanzioni amministrative non si presta... ad essere validamente interrotto per mezzo di leggi regionali, che verrebbero a ledere l'indispensabile uniformità del trattamento in tutto il territorio del Paese»; da questa giurisprudenza C. PIERGALLINI, *Norma penale e legge regionale*, cit., p. 122, ha desunto un «divieto di interferenza indiretta, come impossibilità per gli enti territoriali di arrecare stravolgimenti sul nesso fra sanzioni penali e amministrative, lesivi dell'indispensabile uniformità del trattamento in tutto il territorio nazionale».

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio l'art. 29, comma 2-*bis*, l. 241/1990; sul carattere non vincolante dell'autoqualificazione contenuta nella legislazione statale con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, cfr. Corte cost. 27 giugno 2012, n. 164.

<sup>30</sup> Corte cost. 164/2012, cit.

<sup>31</sup> In questi casi, secondo Corte cost. 164/2012 cit., il titolo competenziale per l'intervento normativo statale va ravvisato «nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale».

rappresentano esplicitazioni del principio costituzionale del giusto procedimento<sup>32</sup>.

A tale stregua, le normative regionali devono necessariamente prevedere non soltanto un 'generico' procedimento per l'applicazione delle sanzioni<sup>33</sup>, bensì un procedimento caratterizzato da quegli istituti procedurali della l. 689/1981 suscettibili di imporsi anche ai legislatori regionali alla stregua di «livelli essenziali» dell'attività (sanzionatoria) amministrativa: si pensi, principalmente, alle garanzie connesse all'accertamento ed alla contestazione delle violazioni, nonché alle facoltà partecipative, addirittura più intense di quelle disciplinate dalla l. 241/1990 (nella quale non è ad esempio prevista l'audizione personale).

Le previsioni che sostanziano tali garanzie nella l. 689/1981 (in particolare, gli artt. 14 e 18) finiscono per rappresentare -in questa logica- un vincolo per il legislatore regionale anche nelle materie di potestà legislativa residuale: pertanto, pur nel silenzio della legge regionale veneta, occorre ritenere che l'ordine di regolarizzazione debba essere comunque preceduto dall'accertamento e dalla contestazione dell'illecito entro termini certi e, successivamente, da un peculiare contraddittorio procedimentale per la formazione della decisione finale. Diversamente ragionando, si avrebbe l'imposizione delle prestazioni (la c.d. regolarizzazione o, in alternativa, l'applicazione della sanzione) senza rispettare i livelli essenziali di garanzia procedimentale fissati nella legislazione statale.

A ciò si ricollega un secondo aspetto, vale a dire che il procedimento si deve chiudere sempre con un atto espresso, impugnabile per l'interessato ove sfavorevole, in coerenza con le previsioni processuali statali sulle sanzioni amministrative (oggi contenute nel d.lgs. 150/2011): infatti, come chiarito con affermazioni di carattere generale dalla giurisprudenza costituzionale, il procedimento garantisce i soggetti direttamente interessati «anche attraverso la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, consentendo il soddisfacimento delle tutele richieste fin dalla fase cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, e comunque con immediatezza da parte del giudice

---

<sup>32</sup> Invero, anche prima della riforma costituzionale del 2001, la dottrina affermava l'assoggettamento di tutte le potestà legislative regionali (ivi compresa quella delle Regioni a statuto speciale) al principio del giusto procedimento nell'irrogazione delle sanzioni amministrative (T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *Cenni su sanzioni amministrative e competenza legislativa regionale*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 388).

<sup>33</sup> In proposito, C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 186 ss., hanno affermato che con la l. 689/1981 si è voluto fugare ogni dubbio sul «principio di obbligatorietà del procedimento». D'altro canto, non è privo di rilievo che – come hanno rilevato M. COLUCCI, A. TRAVI, *Tendenze della legislazione regionale in tema di sanzioni amministrative*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 238 – anche prima della l. 689/1981 per il procedimento di irrogazione delle sanzioni le leggi regionali facessero ampio rinvio alle leggi statali di depenalizzazione.

competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo»<sup>34</sup>; d'altra parte, una caratteristica imprescindibile di qualsivoglia attività dell'amministrazione è «l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale»<sup>35</sup> (problema ulteriore, nel caso della legge veneta, è capire se poi l'atto impugnabile vada individuato nell'ordine di regolarizzazione oppure nel provvedimento applicativo della sanzione conseguente alla mancata regolarizzazione).

Infine, talune scelte del legislatore statale -espresse nella l. 689/1981- si impongono ai legislatori regionali per il tramite della competenza esclusiva in materia ordinamento civile: si pensi alla prescrizione quinquennale dell'illecito (e della conseguente pretesa patrimoniale) ai sensi dell'art. 28 l. 689/1981, in relazione al quale pare difficilmente ammissibile una disciplina regionale che escluda l'applicazione o modifichi radicalmente i contenuti dell'istituto<sup>36</sup>; si pensi, ancora, alla configurazione del provvedimento sanzionatorio come titolo esecutivo (art. 18, ultimo comma, l. 689/1981).

Più complesso appare invece il discorso con riferimento alla rinunciabilità ad opera dell'amministrazione del credito derivante dall'illecito. Un precedente della Corte costituzionale<sup>37</sup>, richiamato anche nella sentenza in commento, aveva escluso la sussistenza di un principio di irrinunciabilità dei crediti della p.a. derivanti da violazioni amministrative (principio predicabile invece per le sanzioni penali). Tuttavia, tale conclusione era stata fondata sull'affermazione secondo cui le sanzioni amministrative, a differenza di quelle penali «non si pongono come

---

<sup>34</sup> Corte cost. 11 luglio 2008, n. 271. In dottrina, G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano-Padova, 2020, p. 60, afferma che «appartengono alla esclusiva competenza statale...le regole che definiscono in generale il regime del provvedimento amministrativo, anche in relazione al sindacato giurisdizionale».

<sup>35</sup> Corte cost. 23 giugno 2020, n. 116.

<sup>36</sup> Questa conclusione non è smentita, ma forse addirittura rafforzata, da una recente sentenza-monito della Corte costituzionale, nella quale si afferma che, «a fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981»: infatti, tale termine «identifica il margine temporale massimo dell'inerzia dell'amministrazione, superato il quale l'ordinamento presume il venir meno dell'interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva», ma l'ampiezza della sua durata (quinquennale) «lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione» (Corte cost. 12 luglio 2021, n. 151).

<sup>37</sup> Corte cost. 14 aprile 1998, n. 447.

strumento di difesa dei valori essenziali del sistema, come tali non misurabili sul terreno della convenienza economica, ma vengono a costituire un momento ed un mezzo per la cura dei concreti interessi pubblici affidati all'amministrazione»<sup>38</sup>; si tratta, all'evidenza, di un'impostazione molto formalistica, cui -a tacere d'altro- è facile obiettare che molte violazioni sanzionate in via amministrativa scaturiscono da processi di depenalizzazione, la quale incide sulla tipologia di sanzione applicata, senza però mutare in alcun modo il valore o l'interesse tutelato<sup>39</sup>.

## 6. Limiti e prospettive per le scelte regionali

In definitiva, il sistema sanzionatorio a forte connotazione 'collaborativa' adottato dalla Regione Veneto presenta alcuni profili di problematicità che non sono stati affrontati dalla Corte costituzionale<sup>40</sup>, non soltanto perché esulavano dall'oggetto del giudizio, ma verosimilmente anche perché la mancanza della normativa attuativa non ha consentito di coglierne appieno le implicazioni.

Al di là delle peculiarità del caso di specie, non pare comunque corretto desumere dalla sentenza in commento che nelle materie di legislazione residuale le Regioni siano del tutto libere di discostarsi dalla l. 689/1981 nella configurazione di propri sistemi sanzionatori: infatti, dall'analisi condotta in precedenza quantunque senza pretese di esaustività, è emerso che le Regioni sono ancora fortemente condizionate dalla legislazione statale nella 'costruzione' di propri sistemi sanzionatori. A tacer d'altro, l'interconnessione necessaria fra procedimento penale e procedimento sanzionatorio amministrativo -resa ancora più stretta dalla giurisprudenza convenzionale sul *ne bis in idem*<sup>41</sup>- rende molto problematica la costruzione di sistemi sanzionatori completamente autonomi ad opera di ciascuna Regione.

Tutto ciò non implica però che le Regioni debbano giocoforza uniformarsi al modello imposto dalla legislazione statale, ricalcando pedissequamente la l. 689/1981 nella costruzione dei propri sistemi sanzionatori; al contrario, ben possono individuare soluzioni alternative che -non interferendo con la potestà punitiva in ambito penale- risultino compatibili con essa<sup>42</sup>. Sul punto già prima

---

<sup>38</sup> Corte cost. 447/1998 cit.

<sup>39</sup> Cfr. A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1983, p. 50, e E. CASETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 45.

<sup>40</sup> Cfr. quanto esposto *supra* nel § 2.

<sup>41</sup> Cfr. quanto esposto *supra* nel § 4.

<sup>42</sup> In proposito, anche di recente la dottrina ha espresso l'auspicio che si pervenga ad un riequilibrio fra le esigenze di unità e pluralismo, «facendo retrocedere l'uniformità e avanzare la compatibilità» (cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2021, p. 135).

della l. 689/1981 la dottrina aveva sostenuto che se la finalità delle misure (anche pecuniarie e di significativo ammontare) previste dalla legislazione regionale come conseguenza della violazione di norme di condotta è riparatoria, non si può escludere «la correttezza dell'eventuale concorso tra sanzione penale ed amministrativa, finalizzate a risultati differenti l'una dall'altra»<sup>43</sup>. D'altro canto, a quell'epoca la legislazione regionale si caratterizzava spesso «proprio per l'affermazione di una logica diversa da quella della sanzione penale e per la proposta di modelli che non trovano riferimento nella sanzione penale»<sup>44</sup>.

In tale contesto, il problema diventa allora comprendere fin dove può spingersi il legislatore regionale nel disegnare misure con finalità riparatoria o reintegratoria senza sconfinare nell'ambito riservato all'ordinamento penale (e, dunque, allo Stato).

Nell'affrontare tale problema non risulta di grande ausilio la giurisprudenza sulla CEDU: è sì vero, infatti, che la Corte europea ha ricondotto nell'alveo delle sanzioni (penali) le misure conseguenti alle violazioni che eccedano in qualche modo la mera reintegrazione o il risarcimento per equivalente dell'interesse leso<sup>45</sup>; ma tale criterio discrezionale opera con riferimento alle garanzie previste dalla CEDU, non certo sul piano del riparto fra la potestà legislativa per materia (di competenza regionale) e la potestà legislativa (statale) sull'ordinamento penale.

Invero, la giurisprudenza costituzionale aveva già affrontato la questione negli anni '60 (inizialmente con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale<sup>46</sup>, ma con una logica poi estesa anche alle altre Regioni<sup>47</sup>). In tale occasione la Corte costituzionale aveva condivisibilmente premesso che le norme penali non costituiscono l'unico strumento finalizzato a dare effettività alle norme regionali di

---

<sup>43</sup> M. COLUCCI, A. TRAVI, *Tendenze della legislazione regionale in tema di sanzioni amministrative*, cit., pp. 256 ss.

<sup>44</sup> Così A. TRAVI, *Le nuove sanzioni regionali al confronto con la l. 689/1981*, in *le Regioni*, 1983, pp. 1097 ss., il quale ha segnalato pure le Regioni tendevano a parametrare l'entità delle sanzioni sulla lesione arrecata all'interesse tutelato più che sui profili soggettivi di colpevolezza, facendone soprattutto uno «strumento di garanzia per obblighi particolari di ripristino»; successivamente alla l. 689/1981, invece, il Governo ha impugnato tutte le leggi regionali che si discostavano dall'impostazione della legge statale, considerando «il modello di sanzione amministrativa in essa delineato come rigida disciplina di principio, alla quale le Regioni devono adeguarsi tassativamente», quantunque – secondo l'A. – l'art. 12 della l. 689/1981 paresse consentire la conservazione di normative speciali difformi.

<sup>45</sup> Per una lettura in questi termini della giurisprudenza della Corte europea si rinvia a P. CERBO, *Le sanzioni punitive*, in M. DONINI, L. FOFFANI (a cura di), *La "materia" penale tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 119 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Corte cost. 26 gennaio 1957, n. 21 e 22 novembre 1962, n. 90.

<sup>47</sup> Cfr. Corte cost. 4 luglio 1979, n. 62.

comportamento<sup>48</sup>, poiché «altre sanzioni...possono efficacemente tutelare le norme giuridiche regionali»<sup>49</sup> (nello specifico, la Corte aveva fatto riferimento anche alla possibilità di introdurre sanzioni civili, oltre che amministrative<sup>50</sup>).

Sulla base di queste premesse, la Corte aveva poi individuato il confine che le Regioni non potevano varcare esercitando la loro autonomia nella (non) convertibilità delle loro misure (soprattutto pecuniarie) in restrizioni della libertà personale: infatti, la conversione avrebbe finito per rendere penali le misure regionali, determinando l'invasione di un ambito di disciplina riservato esclusivamente allo Stato<sup>51</sup>. Da questo punto di vista, la Corte aveva recepito una teoria della distinzione fra ambito penale e ambito amministrativo elaborata in epoca pre-costituzionale, evidentemente ad altri fini e comunque in un contesto che -per intuibili ragioni- si connotava per una minore sensibilità verso il tema delle libertà<sup>52</sup>.

Oggi, invece, una soluzione focalizzata soltanto sulla libertà personale appare il frutto di una visione molto parziale, non soltanto rispetto alla distinzione 'convenzionale' (per la quale una misura può risultare convenzionalmente penale, anche a prescindere dalla formale convertibilità in una pena detentiva<sup>53</sup>), ma anche

---

<sup>48</sup> Cfr. Corte cost. 21/1957 cit., secondo cui «non è esatto che solo con le sanzioni penali si potrebbe provvedere all'osservanza delle leggi regionali, e che queste rimarrebbero prive di efficacia se non potessero venire dotate di tali sanzioni».

<sup>49</sup> Corte cost. 90/1962 cit.

<sup>50</sup> Secondo Corte Cost. 21/1957 cit. «all'infuori delle sanzioni penali ve ne sono infatti altre che la Regione può dettare, quali le sanzioni civili e amministrative, e anche le sanzioni di carattere specificamente pecuniario».

<sup>51</sup> Secondo Corte cost. 21/1957 cit., «purché non convertibili...con pena restrittiva della libertà personale: se convertibili acquistano senz'altro carattere penale, e sono perciò completamente precluse all'esplicazione della potestà legislativa della Regione».

<sup>52</sup> Cfr. C. GIROLA, *Sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1929, I, pp. 441 ss., il quale – con riferimento alle sanzioni previste dalla l. 7 gennaio 1929, n. 4 – aveva affermato che «nella convertibilità della pena in pena restrittiva della libertà personale si palesa anche il carattere *afflittivo* che è inerente alla sanzione penale vera e propria» e che tale carattere «non hanno invece le sanzioni amministrative», perché «non mirano a colpire la persona» e hanno rilievo solo patrimoniale.

<sup>53</sup> In realtà, nel *leading case* della Corte europea (Corte eur., grande cam., 8 giugno 1976, n. 5100/71, causa Engel e altri c. Paesi Bassi) la sanzione disciplinare applicata era stata considerata penale perché -a certe condizioni- poteva sostanzialmente anche in una privazione della libertà personale; tuttavia, nella giurisprudenza convenzionale successiva, la sussistenza di ricadute sulla libertà personale non è stata ritenuta più un presupposto indispensabile per qualificare una sanzione come (convenzionalmente) penale, poiché il requisito della severità della sanzione è stato individuato anche in altri elementi: cfr. F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 4 ss.

rispetto al tema dei rapporti fra Stato e Regioni, soprattutto alla luce di una rilettura più profonda dei principi costituzionali di riferimento.

Da questo punto di vista, in altra giurisprudenza costituzionale (anch'essa risalente) il confine oltre il quale le Regioni non potevano spingersi -avverandosi altrimenti un'invasione della potestà penale riservata allo Stato- era stato individuato nell'incidenza della sanzione non soltanto sulla libertà personale in senso stretto (il che non è in discussione), ma anche sulla dignità delle persone più ampiamente intesa. In particolare, la Corte aveva affermato che «la dignità e la libertà personali sono, nell'ordinamento costituzionale democratico e unitario che regge il Paese, beni troppo preziosi perché, in mancanza di un inequivoco disposto costituzionale in tali sensi, si possa ammettere che un'autorità amministrativa, e comunque un'autorità non statale, disponga di un qualche potere di scelta in ordine ad essi» e che «anche l'eguaglianza dei cittadini impone che la possibilità di incidere su tali beni sommi, e le relative modalità, vengano ponderate -sia pure in vista delle differenziazioni eventualmente necessarie- in un'unica sede e in modo unitario»<sup>54</sup>. Su questa falsariga in dottrina si era ipotizzata la vigenza di un «più generale principio della libertà della persona e della sua sfera patrimoniale», dal quale discenderebbe che, ove incidente sui predetti beni, «non solo la sanzione amministrativa pecuniaria deve essere prevista dalla legge, ma che la legge debba essere statale»<sup>55</sup>.

È sufficiente una veloce ricognizione della legislazione vigente per constatare che, per ammontare (nel caso di sanzioni pecuniarie o confische) o per oggetto (nel caso di misure di tipo interdittivo), anche sanzioni amministrative o misure ripristinatorie possano talvolta risolversi in una sottrazione dell'intero patrimonio

---

<sup>54</sup> Corte cost. 23 marzo 1966, n. 26, la quale aveva precisato pure che «le leggi dello Stato, se possono, anche con una certa ampiezza, rimettere al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciando a lui un adeguato campo di discrezionalità per l'applicazione delle pene nei singoli casi concreti, non possono dunque rimettere ad altre autorità di determinare in via normativa, a propria scelta, se sanzionare o no penalmente certe infrazioni e se sanzionarle in una misura e con certe modalità piuttosto che diversamente».

<sup>55</sup> E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Le sanzioni in materia tributaria: atti del Convegno tenuto a San Remo nel 1978*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 135, secondo il quale a tale esito non si perviene tramite l'interpretazione dell'art. 117 Cost., bensì a partire dalla considerazione che «il principio che impone in tema di prestazioni coattive è dalla Costituzione compreso fra i principi di libertà del singolo» e la libertà «non è invero suscettibile di diversificarsi a seconda delle diverse aree territoriali regionali».

del trasgressore<sup>56 57</sup>, nell'impedimento definitivo ad avviare o a proseguire l'attività imprenditoriale<sup>58</sup> o nella definitiva compromissione di requisiti reputazionali<sup>59</sup>: in questo modo, pur senza intaccare formalmente la libertà personale, tali sanzioni finiscono per incidere -fino a comprimerli del tutto- sul nucleo fondamentale dei

---

<sup>56</sup> Si pensi ad esempio all'abuso di informazioni privilegiate, che in base all'art. 187-*bis*, comma 1, d.lgs. 28 febbraio 1998, n. 58 può essere punito con una sanzione pecuniaria da euro centomila ad euro quindici milioni; per giunta, in forza del successivo comma 5 del medesimo articolo, a determinate condizioni tale sanzione può essere aumentata «fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito».

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art. 187-*sexies* d.lgs. 58/1998 ai responsabili dell'abuso di informazioni privilegiate o di manipolazioni del mercato si applica sempre «la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo»; tuttavia, qualora non sia possibile eseguire tale confisca di beni collegati all'illecito, «la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente» (dunque, beni non collegati alla commissione dell'illecito).

<sup>58</sup> Si pensi ad esempio alla previsione contenuta nell'art. 43, comma 1, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 43: la falsa dichiarazione circa la conclusione entro un termine prefissato dei lavori relativi agli impianti fotovoltaici comportava l'esclusione dai benefici per un periodo di 10 anni anche in relazione ad altri impianti del medesimo operatore economico; la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, quantunque per il vizio di eccesso di delega, da Corte cost. 10 marzo 2017, n. 51, proprio perché finiva per incidere «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». Si pensi anche all'art. 80, comma 12, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50: la falsa dichiarazione dell'operatore economico può comportare la sua iscrizione nell'apposito casellario informatico tenuto da ANAC, con conseguente esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto per un periodo fino a due anni.

<sup>59</sup> Sul punto Corte eur. 4 marzo 2014, nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, causa Grande Stevens e altri c. Italia, ha rilevato che «l'interdizione dall'amministrare, dirigere o controllare delle società quotate in borsa per un tempo compreso tra due e quattro mesi» costituisca una sanzione idonea a «ledere il credito delle persone interessate»; discorso analogo potrebbe farsi, con riferimento al diritto di elettorato attivo, per quelle misure che si sostanziano nella sospensione o nella decadenza dalle cariche in conseguenza della condanna per taluni reati e ciò a prescindere dalla loro qualificabilità in termini di sanzioni amministrative ai fini dell'applicazione del principio di irretroattività (su tale questione si sono espresse negativamente Corte cost. 19 novembre 2015, n. 236 e 16 dicembre 2016, n. 276).

diritti o comunque sulla dignità della persona, allo stesso modo (se non addirittura in misura maggiore<sup>60</sup>) delle sanzioni formalmente penali.

In tale contesto, agganciare la qualificazione penale delle misure (e, dunque, l'ambito della competenza statale) soltanto alla formale privazione della libertà personale appare quantomeno limitativo, tanto più in un contesto nel quale nel diritto positivo recente le sanzioni amministrative hanno sempre più spesso come destinatarie le persone giuridiche e non le persone fisiche. Vi è da chiedersi, allora, se il confine oltre il quale le Regioni non devono spingersi non vada individuato proprio nell'incidenza su tali diritti o comunque sulla dignità delle persone, in quanto beni giuridici sui quali -anche per evidenti esigenze di eguaglianza- dovrebbe invece statuire soltanto il legislatore statale.

---

<sup>60</sup> Proprio sulla base di questo presupposto, Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 223, ha ritenuto che «la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente». In dottrina è osservazione comune che le sanzioni amministrative possano talvolta risultare più gravose di quelle penali: secondo L. ANTONINI, *Le sanzioni amministrative regionali*, cit., p. 46, «gli effetti di una sanzione amministrativa, eppure, possono risultare più incidenti sulla libertà personale di una sanzione penale di lieve entità» e «una sanzione amministrativa come il ritiro della patente, ad esempio, determina nel contesto sociale attuale, una incisione della libertà personale del singolo...per diversi aspetti maggiore della comminazione di una pena pecuniaria a titolo di ammenda».