



30 NOVEMBRE 2022

Le sanzioni amministrative punitive e  
uno “statuto costituzionale” *in costruens*  
(tra battute d’arresto e rapide  
accelerate) nel dialogo tra le Corti

di Francesca Bailo

Ricercatrice di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Genova



# Le sanzioni amministrative punitive e uno “statuto costituzionale” *in costruens* (tra battute d’arresto e rapide accelerate) nel dialogo tra le Corti\*

di **Francesca Bailo**

Ricercatrice di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Genova

**Abstract [It]:** Il presente contributo si propone di analizzare come la giurisprudenza della Corte costituzionale nazionale, anche attraverso pronunce interlocutorie, abbia costruito un inedito “statuto costituzionale” delle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive, in un vivace dialogo, da un lato, con la giurisprudenza convenzionale ed eurounitaria e, dall’altro, con i giudici comuni, senza trascurare di ammonire il legislatore ad intervenire, nella prospettiva, *de iure condendo*, di un più ampio ripensamento della disciplina generale di cui alla l. n. 689/1981, nonché di quelle speciali e/o settoriali riguardate.

**Title:** Administrative punitive sanctions and a “constitutional statute” *in costruens* (between setbacks and rapid accelerations) in the dialogue between the Courts

**Abstract [En]:** This paper aims to analyze how the jurisprudence of the National Constitutional Court, also through interlocutory rulings, has built an inedited “constitutional statute” for afflictive administrative sanctions, in a fruitful dialogue, on the one hand, with conventional jurisprudence and eurounitary and, on the other hand, with the common judges, without neglecting to warn the legislator to intervene, in the perspective, *de iure condendo*, of a broader rethinking of the general discipline referred in l. n. 689/1981, as well as the special and/or sectoral ones concerned.

**Parole chiave:** Sanzioni amministrative punitive, sanzioni penali, assimilazione, statuto costituzionale, depenalizzazione

**Keywords:** afflictive administrative sanctions, criminal sanctions, assimilation, constitutional statute, decriminalization

**Sommario:** 1. Le sanzioni amministrative punitive: un *tertium genus* tra le sanzioni amministrative e quelle penali. 2. Dalle garanzie (solo) convenzionali a quelle (anche) penali: verso la costruzione di uno “statuto costituzionale” delle sanzioni amministrative punitive. 3.1. L’impatto della progressiva “assimilazione” (e non solo “coesistenza”) delle sanzioni amministrative punitive sui giudici comuni... 3.2. *Segue...* e sul legislatore.

## 1. Le sanzioni amministrative punitive: un *tertium genus* tra le sanzioni amministrative e quelle penali

Pur a fronte di una consolidata giurisprudenza convenzionale che, fin dal 1976<sup>1</sup> – soprattutto (ma non solo) in relazione al principio del *bis in idem* – ha elaborato e fatto ricorso ai ben noti “criteri *Engel*” per

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce il testo, riveduto, aggiornato e rielaborato, della Relazione tenutasi, in data 27 e 28 maggio 2022, presso l’Università degli Studi di Foggia, al seminario di studi su “Le sanzioni amministrative: la pietra d’angolo nel contrasto alla criminalità organizzata”.

<sup>1</sup> Il riferimento è, in particolare, a Corte Edu, sent. 8 giugno 1976, *Engel et autres c. Paesi Bassi*.

discernere, al di là della forma, in ordine alla sussistenza di una “*matière pénale*”<sup>2</sup>, fino a tempi piuttosto recenti la Corte costituzionale è rimasta ferma nel sostenere che per le sanzioni amministrative non potessero predicarsi le stesse garanzie costituzionali apprestate per le sanzioni penali.

Tale posizione veniva argomentata dalla Corte sulla base di una spiccata specificità e autonomia dell’illecito amministrativo e, *per relationem*, della sanzione amministrativa rispetto al sistema sanzionatorio penale, in ragione sia del coinvolgimento di diversi parametri costituzionali (artt. 25, secondo comma, e 27 Cost. per le sanzioni penali; artt. 23 e 97 Cost. per la potestà sanzionatoria amministrativa), sia del regime specifico della sanzione amministrativa disegnato dalla legislazione ordinaria e, segnatamente, dalla l. 24 novembre 1981, n. 689<sup>3</sup>.

Un qualche primo spiraglio nel senso opposto a quello testé richiamato, rimasto però a lungo isolato, lo si può leggere forse nelle maglie della sent. n. 27 del 2005<sup>4</sup>, laddove il Giudice delle leggi, pur incardinando il proprio scrutinio sul parametro di cui all’art. 3 Cost. per rilevare la natura “personale” della sanzione amministrativa relativa alla decurtazione dei punti sulla patente perché “riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del veicolo e consistente nella trasgressione di una specifica norma relativa alla circolazione stradale”, nonché della stessa sospensione della patente<sup>5</sup>, ebbe a ritenere significativamente “assorbita” la questione di legittimità sollevata per il denunciato contrasto con l’art. 27, comma 1, Cost.<sup>6</sup>.

È stato, però, solo a seguito dell’inquadramento degli obblighi internazionali quale parametro interposto alla luce del novellato art. 117, comma 1, Cost.<sup>7</sup>, così come tratteggiato dalle ben note sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007<sup>8</sup> che, tra l’altro, le garanzie penali accordate dalla Corte Edu, ai sensi

---

<sup>2</sup> In dottrina, per tutti, cfr., *amplius*, V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni fra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma 2012.

<sup>3</sup> Al proposito, cfr., Corte cost., sent. n. 29 del 1961, sent. n. 68 del 1984, ordd. nn. 420, 421 e 502 del 1987, ord. n. 159 del 1994, ord. n. 434 del 2007, ordd. nn. 125, 196 e 256 del 2008. In argomento, cfr., per tutti, A.M. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione (Studi preliminari)*, Napoli, 1981, nonché ID., *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Profili sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983.

<sup>4</sup> Su tale decisione, cfr. le osservazioni di A. MASARACCHIA, *La sentenza sulle “patente a punti”: una spinta della Corte verso l’avvicinamento del diritto sanzionatorio amministrativo al diritto penale*, in *Giur. cost.*, 2005, 173 ss.; P. ILARI, *La “patente a punti”: una sanzione “sui generis”. Nuove tendenze della Consulta in materia di imputazione dell’illecito amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2005; F. VERGINE, *Corte costituzionale e patente a punti. Considerazioni alla luce della sentenza n. 27/2005*, in *Lexitalia* ([www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)), 2005.

<sup>5</sup> Superandosi, sotto quest’ultimo profilo, l’impasse di possibili contraddizioni con un proprio precedente orientamento in cui era stata riconosciuta una responsabilità solidale passiva del proprietario con il conducente del veicolo che aveva concretamente commesso l’infrazione per avere in tale circostanza avuto riguardo a sanzioni incidenti su una sfera prettamente patrimoniale (*ex plurimis*, cfr. Corte cost., ordd. nn. 33 e 282 del 2001, nn. 136 e 319 del 2002, nn. 1 e 172 del 2003).

<sup>6</sup> Sul punto, cfr., *amplius*, A. MASARACCHIA, *La sentenza sulle “patente a punti”*, cit., 181.

<sup>7</sup> Così risultante a seguito delle modifiche recate dall’art. 3 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>8</sup> E ulteriormente precisato, negli anni immediatamente successivi, con Corte cost., sentt. nn. 39 del 2008; 239, 311, 317 del 2009; 93 e 187 del 2010; 1, 113 e 236 del 2011. La dottrina a commento della citata giurisprudenza è amplissima e non sempre univoca. Senza pretesa di completezza cfr., *ex plurimis*, F. SORRENTINO, *Apologia delle sentenze gemelle (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. Soc.*, 2009, 216 ss; C. PINELLI, *Sul trattamento*

degli artt. 6 e 7 Cedu, alle sanzioni sostanzialmente punitive e/o repressive hanno trovato tutela nel nostro ordinamento, tra le prime<sup>9</sup>, con la sentenza n. 196 del 2010<sup>10</sup>. Decisione, quest'ultima che, se, nel processo di elaborazione di uno "statuto costituzionale" delle ridette sanzioni da parte della Corte costituzionale, è stata, a buona ragione, definita una "autentica svolta"<sup>11</sup>, si segnala, altresì, per aver voluto sottolineare, per la prima volta in una prospettiva interna, che l'art. 25, comma 2, Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, avrebbe potuto essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non avesse prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non fosse riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), fosse applicabile soltanto se la legge che lo prevedeva fosse risultata già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato.

In questo percorso di progressiva "osmosi"<sup>12</sup> con l'approccio seguito dalla Corte Edu e volto cioè, a guardare all'afflittività della misura oltre "l'etichetta" nominalistica, non sono, tuttavia, mancati passaggi interlocutori.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015<sup>13</sup> si è, infatti, com'è noto, avuto modo di precisare che i peculiari indici elaborati dalla Corte Edu per qualificare una sanzione come una "pena" ai sensi dell'art. 7 della Cedu, proprio "per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati

---

*giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007, 3518 ss; nonché, in senso critico, M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2008, 201 ss.; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità (sent. nn. 348/2007 e 349/2007)*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 2007. Di recente, per una sintesi del dibattito, volendo, cfr. P. IVALDI, F. BAILO, *Gli accordi internazionali come norma interposta: approdi giurisprudenziali e questioni aperte*, in E. CECCHERINI, M. MIRAGLIA (a cura di), *"Diritto dei giudici" e sistema delle fonti*, Genova, 2022, 49 ss.

<sup>9</sup> Cfr., in effetti, già Corte cost., ord. n. 97 del 2009, in cui proprio l'accertata afflittività della misura della confisca per equivalente da parte della Corte Edu nella sent. 9 febbraio 1995, *Welch v. Regno Unito*, req. n. 17440/90, confermata poi anche dalla Corte di cassazione, rendeva non applicabile a questa il principio generale di cui al censurato art. 200 cod. pen., sì da derivarne la manifesta infondatezza della questione di legittimità così prospettata per l'asserito contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 7 Cedu, a causa dell'erroneo presupposto interpretativo in cui era incorso il giudice *a quo*.

<sup>10</sup> Sulla citata decisione, cfr., *ex plurimis*, le osservazioni di A. TRAVI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di "sanzione"*, in *Giur. cost.*, 2010, 2323 ss.; V. SCIARABBA, *La Corte costituzionale annulla, per contrasto con l'art. 117, c. 1 (art. 7 CEDU - giurisprudenza di Strasburgo), la previsione di applicazione retroattiva della confisca del veicolo per guida in stato di ebbrezza*, in *Diritti comparati (www.diritticomparati.it)*, 2010; V. MANES, *La confisca "punitiva" tra Corte costituzionale e CEDU: sipario sulla "truffa delle etichette"*, in *Cass. pen.*, 2011, 534 ss.

<sup>11</sup> In tal senso, cfr. F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, Torino, 2017, 106 ss.

<sup>12</sup> Così D. VICOLI, *L'illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato: il caso della revoca della patente di guida*, in *Giur. cost.*, 2021, 902.

<sup>13</sup> Sulla citata decisione, *ex plurimis*, cfr. le osservazioni di R. CONTI, *La CEDU assediata? (osservazioni a Corte cost. sent. n. 49/2015)*, in *Consulta OnLine (www.giurcost.org)*, 2015, I, 181 ss.; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno*, in *Diritti Comparati (www.diritticomparati.it)*, 2015; V. MANES, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Diritto penale Contemporaneo (www.penalecontemporaneo.it)*, 2015; D. PULITANÒ, *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte Cost. n. 49/2015*, *ivi*, 2015; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, in *Forum di Quad. Cost. (www.forumcostituzionale.it)*, 2015; G. SORRENTI, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, *ivi*, 2015; V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC (www.osservatorioaic.it)*, 2015.

dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali" assicurate dalla Cedu, non avesse messo in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali "di arginare l'ipertrofia del diritto penale attraverso il ricorso a strumenti sanzionatori reputati più adeguati, e per la natura della sanzione comminata, e per i profili procedurali semplificati connessi alla prima sede amministrativa di inflizione della sanzione".

Principio, quest'ultimo<sup>14</sup>, ribadito con la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2017<sup>15</sup>, con cui, nel rigettarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della l. 11 marzo 1953, n. 87, si è riaffermato che l'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri convenzionali avrebbe trascinato con sé "tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo", rimanendo, invece, nel margine di apprezzamento degli Stati aderenti "la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé vevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri". Non mancando, peraltro, di rilevarsi, nella medesima sede, che anche le aperture "occasionalmente" volte a dare copertura, ai sensi dell'art. 25, comma 2, Cost., a misure diverse dalle pene in senso stretto, erano state fatte limitatamente al "contenuto essenziale" del precetto costituzionale (il principio di irretroattività della norma sfavorevole) e «in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino»<sup>16</sup>.

E, proprio dinanzi ad una lamentata lesione dell'art. 25 Cost. da parte di una sanzione amministrativa ritenuta dal giudice rimettente come "sostanzialmente punitiva" perché, in concreto, divenuta più severa a seguito della depenalizzazione della fattispecie incriminatrice precedentemente configurata dal legislatore, lo stesso giudice costituzionale, con la sent. n. 109 del 2017<sup>17</sup>, ha dichiarato l'inammissibilità

---

<sup>14</sup> In senso analogo, cfr. anche Corte cost., sent. n. 193 del 2016, con osservazioni di M. BRANCA, *Nuove prospettive per la retroattività della 'lex mitior' in tema di sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1397 ss.; M. SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il "caso" delle sanzioni amministrative*, *ivi*, 2016, 1401 ss.; M. GALDI, *La Corte esclude ancora l'estensione generalizzata alle sanzioni amministrative dell'applicazione retroattiva del trattamento più favorevole, ma apre la porta a valutazioni caso per caso. Commento a Corte costituzionale, 20 luglio 2016, n. 193*, in *Osservatorio AIC* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 2016.

<sup>15</sup> Su tale decisione, *ex plurimis*, cfr. le osservazioni di M. BRANCA, *Un "giro di vite" sulle sanzioni amministrative "penali" nelle sentenze n. 43, n. 68 e n. 109 del 2017 della Corte costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2017, 1407 ss.; N. CANZIAN, *Le sanzioni amministrative "incostituzionali" fra CEDU e Costituzione (sentenza n. 43 del 2017): coesistenza, e non assimilazione*, in *Quad. cost.*, 2017, 378 ss.; A. CHIBELLI, *L'illegittimità sopravvenuta delle sanzioni "sostanzialmente penali" e la rimozione del giudicato di condanna: la decisione della Corte costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2017; M.C. UBIALI, *Illegittimità sopravvenuta della sanzione amministrativa "sostanzialmente penale": per la Corte costituzionale resta fermo il giudicato*, *ivi*, 2017. In senso analogo cfr., poi, anche Corte cost., sent. n. 68 del 2017, con osservazioni di F. VIGANÒ, *Un'altra deludente pronuncia della Corte costituzionale in materia di legalità e sanzioni amministrative punitive*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2017.

<sup>16</sup> Oltre alla già citata Corte cost., sent. n. 196 del 2010, cfr., altresì, *ex plurimis*, le sentt. nn. 104 del 2014 e 276 del 2016.

<sup>17</sup> A commento di tale decisione, cfr. le osservazioni di F. VIGANÒ, *Una nuova pronuncia della Consulta sull'irretroattività delle sanzioni amministrative*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2017, nonché di I. PELLIZZONE, *Garanzie costituzionali e convenzionali della materia penale: osmosi o autonomia*, *ivi*, 2017, 4, 172 ss.

della questione di legittimità costituzionale così prospettata, giudicando contraddittorio l'iter argomentativo spiegato nell'ordinanza di rimessione.

In tale ultima circostanza, si è, infatti, ritenuto che il giudice *a quo* avesse, di fatto, svilito l'“autoqualificazione legislativa” della sanzione come puramente nominale, avendo tra l'altro voluto utilizzare i criteri Engel per perseguire “l'obiettivo dell'applicazione delle tutele predisposte dal diritto nazionale per i soli precetti e per le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera, secondo i propri principi, espressione della potestà punitiva penale dello Stato”. Così, quasi a voler rivolgere ai giudici comuni un vero e proprio “*vademecum*”, la Corte, con un'importante *obiter dictum*, ha in detta sede forse per la prima volta, espressamente affermato che nell'attività interpretativa ad essi spettante ai sensi dell'art. 101, comma 2, Cost., questi hanno il dovere “di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest'ultima”. Affermazione, quest'ultima, che, ad avviso di una parte della dottrina, è parsa voler, cioè, significare che “nella misura in cui le disposizioni convenzionali ricadano in spazi normativamente ‘vuoti’, ossia non regolati in modo antinomico dalla legge nazionale, esse dovranno essere direttamente applicate dal giudice comune, come qualsiasi altra norma dell'ordinamento”<sup>18</sup>. Ciò, peraltro, dovendosi però tener in conto il consolidato limite “costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU”. Circostanza, questa per cui, come ribadito dallo stesso giudice costituzionale, “verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall'art. 117, primo comma, Cost.” si sarebbe dovuta sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale. Enunciazione, quest'ultima che, ad avviso di una parte della dottrina, avrebbe avuto “l'intento, strettamente connesso alla *ratio decidendi*, di proteggere il ruolo della legge, riaffermando, grazie al richiamo all'art. 101, secondo comma, Cost., la soggezione del giudice penale a quest'ultima”, similmente, per tale aspetto, a quanto avvenuto nella nota vicenda Taricco<sup>19</sup>.

## **2. Dalle garanzie (solo) convenzionali a quelle (anche) penali: verso la costruzione di uno “statuto costituzionale” delle sanzioni amministrative punitive**

Poco dopo le appena menzionate pronunce “interlocutorie”, tuttavia, il processo di “assimilazione” delle sanzioni amministrative “punitive” alle sanzioni penali ha subito una rapida accelerazione.

<sup>18</sup> Il riferimento è a F. VIGANÒ, *Una nuova pronuncia della Consulta sull'irretroattività delle sanzioni amministrative*, op. cit.

<sup>19</sup> Così I. PELLIZZONE, *Garanzie costituzionali e convenzionali della materia penale*, op. cit., 177. In senso analogo, cfr. F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in questa *Rivista*, 2 ottobre 2019, 9 s.

Più nel dettaglio, per quanto attiene al principio dell'irretroattività della norma sfavorevole, la Corte costituzionale, ha, infatti, riconosciuto che “il duplice divieto insito nella previsione di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. – di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante e di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato” si presta ad essere esteso anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo-afflittivo, ponendosi anche per queste la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto<sup>20</sup>, essendo ben possibile che la disciplina transitoria collegata ad eventuali interventi di depenalizzazione determini, specie se considerata “nel suo complesso”, una modifica *in peius* del trattamento sanzionatorio del fatto come, esemplarmente, è avvenuto nel settore degli abusi di mercato<sup>21</sup>.

Parimenti, il Giudice delle leggi ha rilevato che anche leggi regionali che stabiliscano sanzioni amministrative debbano garantire ai propri destinatari la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost<sup>22</sup>. Ciò al fine, da un lato, di “evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito”<sup>23</sup> e, dall'altro lato, per “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta”<sup>24</sup>.

Quanto poi al canone della proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del fatto, la Corte costituzionale, in linea con la giurisprudenza convenzionale<sup>25</sup> ed eurounitaria<sup>26</sup>, ha sottolineato come, mentre per le sanzioni penali il sindacato deve essere condotto alla luce degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. – laddove il finalismo rieducativo appare ancora strettamente connesso alla logica della pena privata, o

---

<sup>20</sup> In tal senso, cfr. Corte cost., sentt. nn. 96 del 2020, 223 del 2018, 68 del 2017 e n. 104 del 2014. A livello argomentativo, cfr., altresì, le sentt. nn. 112 del 2019 e 121 del 2018, nonché l'ord. n. 117 del 2019.

<sup>21</sup> A tal proposito, cfr. particolarmente Corte cost., sent. n. 223 del 2018, con osservazioni di F. CONSULICH, *La materia penale: totem o tabù? Il caso della retroattività 'in mitius' della sanzione amministrativa*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 467 ss.; G.L. GATTA, *Non sempre "depenalizzazione" equivale a "mitigazione". La Corte costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative "punitive" più sfavorevoli di quelle penali (a proposito della confisca per equivalente per l'insider trading secondario)*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2018; F. MAZZACUVA, *Successione di leggi punitive e principi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2018, 2591 ss.; C. NARDOCCI, *Retroattività sfavorevole e sanzione amministrativa: esiste ancora un'autonomia per le garanzie costituzionali in materia penale?*, in *Riv. it. di dir. e proc. pen.*, 2019, 599 ss.

<sup>22</sup> In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 134 del 2019, con osservazioni di A. CONTIERI, *Principio di legalità e sanzioni amministrative: la Corte conferma la propria giurisprudenza a proposito di una legge della regione Abruzzo in materia di pesca*, in *Riv. it. di dir. e proc. pen.*, 2019, 1661 ss.

<sup>23</sup> Al proposito, *ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. n. 327 del 2008 nonché la nota ord. n. 24 del 2017.

<sup>24</sup> In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 121 del 2018.

<sup>25</sup> Al proposito, cfr., *ex plurimis*, Corte Edu, sentt. 31 gennaio 2017, *Boljević c. Croazia*; 26 febbraio 2009, *Grifborst c. Francia*; 5 febbraio 2009, *Gabrić c. Croazia*; 9 luglio 2009, *Moon c. Francia*; 6 novembre 2008, *Ismayilov c. Russia*.

<sup>26</sup> *Ex plurimis*, cfr. Corte di giustizia, sent. 20 marzo 2018, *Carlsson Real Estate SA e altri*, in causa C-537/16.

quanto meno limitativa, della libertà personale – per la generalità delle sanzioni amministrative lo scrutinio deve essere condotto alla stregua dell’art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione<sup>27</sup>. Specificandosi, ancora più di recente, che le sanzioni amministrative sostanzialmente punitive condividono 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, dunque, la sua “causa giuridica” proprio nell’illecito che ne costituisce il presupposto, prospettandosi “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”<sup>28</sup>.

Sul versante processuale, inoltre, il Giudice delle leggi, in esito ad un rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia nel noto caso *D.B. c. Consob*<sup>29</sup>, ha statuito che la persona nei cui confronti sussistano indizi di commissione di un illecito che comporti la possibile applicazione di sanzioni amministrative punitive sia titolare, alla pari di chi sia sottoposto a indagini che possano sfociare nell’irrogazione di sanzioni penali in senso stretto, del “diritto al silenzio”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Al proposito, cfr. Corte cost., sent. n. 112 del 2019, con osservazioni, *ex plurimis*, di G.L., *Proporzionalità della pena, sanzioni amministrative ed oggetto della confisca in una pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale in materia di insider trading*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2019; A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio AIC* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 2019.

<sup>28</sup> Con Corte cost., sent. n. 185 del 2021, con osservazioni di G. CASAVECCHIA, *Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 2021*, in *Osservatorio AIC* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 2021; C. DE LUCA, *La Corte costituzionale torna sulle "rime possibili": un'insolita pronuncia di mero accoglimento per caducare una sanzione amministrativa fissa*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2021, III, 1011 ss.; R. PINARDI, *L' 'horror vacui' nel controllo di costituzionalità su misure di carattere sanzionatorio (note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 2021)*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2021; S. PRANDI, *Pene fisse e proporzionalità nel quadro dei rapporti tra diritto amministrativo punitivo e diritto penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2022, 333 ss.; nonché con Corte cost., sent. n. 95 del 2022, con osservazioni di L. RODES, *L'illegittimità costituzionale della sanzione amministrativa pecuniaria per atti contrari alla pubblica decenza: dalla Consulta una nuova conferma dell'applicabilità del principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio anche agli illeciti amministrativi a carattere punitivo*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2022. Più in generale, in argomento, cfr. F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021.

<sup>29</sup> Il riferimento è a Corte di Giustizia, Grande Sezione, sent. 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, *D. B. c. Consob*, con osservazioni di M. ARANCI, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di giustizia*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2021, 2, 73 ss.; G. CANESCHI, *La Corte di giustizia sul diritto al silenzio: un primo passo verso il "giusto procedimento" amministrativo punitivo*, in *Riv. it. di dir. e proc. pen.*, 2021, 2, 561 ss.

<sup>30</sup> In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 117 del 2019 (con osservazioni, *ex plurimis*, di C. BONZANO, *'Nemo tenetur se detegere' e procedimento amministrativo: per la Consulta, la sanzione "punitiva" impone il 'due process of law'*, in *Processo penale e giustizia* ([www.processopenaleegustizia.it](http://www.processopenaleegustizia.it)), 2019, 6; G. CANESCHI, *'Nemo tenetur se detegere' anche nei procedimenti amministrativi sanzionatori? la parola alla Corte di giustizia*, in *Cass. pen.*, 2020, 2, 579 ss.; D. CODUTI, *Il diritto al silenzio nell'intreccio tra diritto nazionale, sovranazionale e internazionale: il caso D.B. c. CONSOB*, in questa *Rivista*, 2021, 22; G. FARES, *Diritto al silenzio, soluzioni interpretative e controlimiti: la Corte costituzionale chiama in causa la Corte di giustizia*, in *Diritti fondamentali* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 2020) e n. 84 del 2021 (con osservazioni, *ex plurimis*, di E. BINDI, *Diritto fondamentale al silenzio e poteri d'indagine di Banca d'Italia e Consob*, in *Giur. cost.*, 2021, 2, 1048 ss.; M. GRADI, *Il diritto al silenzio nel procedimento amministrativo sanzionatorio e nel relativo giudizio di legittimità*, *ivi*, 1061 ss.; G. SPANGHER, *Nel dialogo tra le Corti si consolida il diritto al silenzio*, *ivi*, 1046 ss.; C. Bonzano, *"Matière pénale" e diritto al silenzio: la Consulta mette un punto fermo ... o quasi*, in *Diritto*

Se, poi, con la sentenza n. 193 del 2016 la Corte costituzionale aveva rigettato la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 689/1981, nella parte in cui non prevedeva l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge successiva più favorevole, in difetto di alcun «vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative», una decisiva svolta, sul medesimo fronte, si è avuta con la sent. n. 63 del 2019<sup>31</sup>. In quest'ultima occasione, infatti, l'applicabilità della *lex mitior* è stata estesa anche alle sanzioni amministrative punitive “salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo vaglio positivo di ragionevolezza”, non ostando a una tale soluzione, contrariamente a quanto sostenuto nell'immediato precedente del 2016, l'assenza di precedenti specifici nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>32</sup>. Ed è in questa stessa sede che si è sottolineata l'irragionevolezza di continuare ad applicare una sanzione qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito o, comunque, continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento, sì da fornirsi un sicuro *assist* all'accoglimento della questione di legittimità prospettata con la di poco successiva sent. n. 68 del 2021<sup>33</sup>.

---

*penale e processo*, 2022, 1, 47 ss.; S. CATALANO, *La vicenda decisa dalla sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale: un esempio di "buon dialogo" fra Corti*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2021; D. CODUTI, *Il diritto al silenzio nell'intreccio tra diritto nazionale, sovranazionale e internazionale: il caso D.B. c. CONSOB*, in questa *Rivista*, 2021, 22; S. FILIPPI, *Sulle più recenti evoluzioni dei rapporti tra Corti: riflessioni a partire da Corte cost., sent. 30 aprile 2021, n. 84*, in *Giurisprudenza Penale* ([www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com)), 2021; T. GUARNIER, *Corte costituzionale, Corti sovranazionali, giudici comuni e legislatore. Lo scenario a seguito della sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2021; A. LONGO, *Il concorso tra sanzione amministrativa e penale e il principio del 'ne bis in idem'*, in *Giustamm* ([www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)), 2021; A. MARCHESELLI, *Il diritto al silenzio tra diritti fondamentali e doveri fondamentali in materia tributaria*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), *Studi*, 2021, II, 454 ss.; M. MICETTI, *Diritto al silenzio e 'insider trading': il confronto tra Roma e Lussemburgo prosegue sulla via del dialogo*, *ivi*, 2021, III, 701 ss.; A. SCIACCA, *'Nemo tenetur se detegere': potenzialità espansive della recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale sul sistema tributario*, in *Giustizia Insieme* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)), 2021). Cfr. poi anche Corte cost., sent. n. 148 del 2022, con cui, pur riaffermandosi il ridetto principio, non è stata riconosciuta la natura affittiva dell'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309/1990, relativamente alla condotta di acquisto di sostanze stupefacenti ad uso esclusivamente personale.

<sup>31</sup> Sulla citata decisione, cfr., *ex plurimis*, le osservazioni di M. BRANCA, *Anche per le sanzioni amministrative punitive vale il beneficio della 'lex mitior'. Nulla di nuovo per la "doppia pregiudizialità"*, in *Giur. cost.*, 2019, 841 ss.; C. PAONESSA, *Il fine giustifica i mezzi? Brevi osservazioni a margine della possibile retroattività favorevole delle sanzioni amministrative c.d. punitive*, *ivi*, 2021, 851 ss.; M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte Costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2021; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 2021; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, *ivi*, 2021; G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quad. Cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>32</sup> In tal senso, peraltro, cfr. già Corte cost., sent. n. 68 del 2017.

<sup>33</sup> Sulla citata decisione, cfr. le osservazioni di A. MORRONE, *Interpretazione nomopoietica. Nota alla sent. 68 del 2021*, in *Giur. cost.*, 2021, 877 ss.; A. CELOTTO, *Iper-retroattività e diritto vivente Cedu*, *ivi*, 885 ss.; M. GAMBARDELLA, *Sanzioni amministrative "punitive" dichiarate costituzionalmente illegittime e modifica del giudicato penale*, *ivi*, 889 ss.; D. VICOLI, *L'illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato*, *cit.*, 900 ss.; V. MARCENÒ, *Un altro passo verso l'assimilazione delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali alle sanzioni penali. Il limite del giudicato cede ancora, ma solo a seguito di una valutazione sanzione per sanzione*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2021; I. PELLIZZONE, *Afflittività della sanzione*

In tale ultima decisione la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su una questione in tutto analoga a quella decisa con la sent. n. 43 del 2017 salvo che per la disciplina sanzionatoria coinvolta<sup>34</sup> e però, vuoi per aver lo stesso giudice sapientemente circoscritto il *thema decidendum* rispetto alla ben più ampia richiesta del giudice *a quo*, vuoi per aver dato atto che il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative “punitive” alle sanzioni penali, quanto a garanzie costituzionali, “ha conosciuto nuovi e rilevanti sviluppi”, tali da rendere non più attuali le affermazioni contenute nel precedente del 2017 ha, infine, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 30, quarto comma, della l. n. 87 del 1953, in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell’art. 222, comma 2, del nuovo Codice della strada.

### **3.1. L’impatto della progressiva “assimilazione” (e non solo “coesistenza”) delle sanzioni amministrative punitive sui giudici comuni...**

Proprio quest’ultimo approdo a cui è giunta la Corte costituzionale, volto a scalfire uno degli ormai pochi baluardi della legalità penale “in senso stretto” rimasti<sup>35</sup>, si presta particolarmente a meglio comprendere quale sia l’impatto che la costruzione di tale nuovo “statuto costituzionale” per le sanzioni amministrative punitive potrebbe determinare, da una parte, sui giudici comuni e, dall’altra parte, sul legislatore.

Sotto il primo profilo, può osservarsi come, nelle maglie della motivazione, sia stato lo stesso Giudice delle leggi a chiarire che la sentenza interpretativa di accoglimento adottata si era resa necessaria non tanto in quanto sarebbe stata da porre in dubbio la possibilità che l’art. 30, comma 4, della l. n. 87 del 1953 potesse essere esteso alle sanzioni sostanzialmente punitive, quanto perché i giudici comuni negavano che la revoca della patente di per sé stessa fosse qualificabile come tale.

---

*amministrativa punitiva dichiarata incostituzionale e legalità costituzionale della pena: prime prove per un’applicazione costituzionale della “frode delle etichette”, in Riv. it. di dir. e proc. pen., 2021, 697 ss.; A. PISANESCHI, La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato, in Osservatorio AIC (www.osservatorioaic.it), 2021.*

<sup>34</sup> Più nel dettaglio, nella sent. n. 43 del 2017 oggetto del giudizio *a quo* era un ricorso in opposizione, ai sensi dell’art. 615 c.p.c., all’esecuzione di cartelle di pagamento emesse in conseguenza dell’accertamento della violazione di disposizioni in materia di orario di lavoro dei dipendenti. Nella sent. n. 68 del 2021, invece, il giudice *a quo*, in funzione di giudice dell’esecuzione, era stato chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rideterminazione della pena accessoria della revoca della patente per il delitto di cui all’art. 589-bis c.p. (omicidio stradale), in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2019, che aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 222, comma 2, cod. strada, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell’art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice potesse disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell’art. 222 cod. strada allorché non ricorresse “alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.”.

<sup>35</sup> In senso critico, peraltro, cfr. A. MORRONE, *Interpretazione nomopoietica*, cit., spec. 879 ss., nonché l’ampio studio di S. BISSARO, *L’ambito di operatività del principio di legalità penale: i confini della materia penale, tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista Gruppo di Pisa (www.gruppodipisa.it)*, 2017, III.

La delimitazione del *thema decidendum* e la novità della vicenda sottesa nel giudizio *a quo* rispetto al caso deciso con la sent. n. 43 del 2017 – oltreché, più in generale, il mutato assetto delle garanzie costituzionali –, tale da giustificare l'*overruling*, sembrano stati, infatti, fortemente ancorati, da un lato, al fatto che la stessa Corte di Cassazione, già prima della sent. n. 43 del 2017, avesse incidentalmente affermato siffatta estendibilità<sup>36</sup> e, dall'altro lato, in quanto anche in decisioni di poco precedenti o, comunque, immediatamente successive all'ordinanza di rimessione, la stessa si fosse espressa a favore della legittimazione, da parte del giudice dell'esecuzione, a modificare la statuizione della sentenza irrevocabile di condanna relativa ad una sanzione amministrativa sostanzialmente punitiva secondo i "criteri *Engel*", escludendo però che tra queste, per l'appunto, vi rientrasse la revoca della patente<sup>37</sup>. Di qui, dunque, il richiamo ai precedenti della Corte Edu in cui era stata acclarata la natura sostanzialmente penale, agli effetti della Convenzione, di misure quali il ritiro e la sospensione della patente, o il divieto di condurre veicoli a motore<sup>38</sup> e, sinanco, la decurtazione dei punti sulla patente<sup>39</sup>, al fine di discostarsi dal ridetto orientamento del giudice della nomofilachia e, dunque, pronunciarsi nei termini anzidetti.

Parrebbe, in definitiva, che l'apprestarsi delle garanzie costituzionali alle misure amministrative aventi una connotazione repressiva sia stato considerato dalla stessa Corte costituzionale come un punto non più controverso tanto più che, come rilevato da una parte della dottrina, è da considerarsi ormai nella "fisiologia del sistema che il giudice comune s'impegna in una simile verifica, le cui coordinate sono ormai divenute familiari"<sup>40</sup>. Tuttavia, il ragionamento si è poi sviluppato in modo quantomeno incerto, se non

<sup>36</sup> Il riferimento è a Corte cass., V sez. pen., ord. 15 gennaio 2015, n. 1782. *Contra*, cfr. Corte cass., III sez. civ., sent. 20 gennaio 1994, n. 458.

<sup>37</sup> Al proposito, cfr., *ex plurimis*, Corte cass., I sez. pen., sent. 17 gennaio 2020, n. 1804; sez. feriale pen., sent. 24 agosto 2020, n. 24023; I sez. pen., sent. 10 giugno 2020, n. 17834; I sez. pen., sent. 9 giugno 2020, n. 17508; I sez. pen., sent. 9 giugno 2020, n. 17506; I sez. pen., sent. 30 aprile 2020, n. 1345.

<sup>38</sup> In tal senso, cfr., *ex plurimis*, Corte Edu, sent. 4 gennaio 2017, *Rivard c. Svizzera*; sent. 17 febbraio 2015, *Boman c. Finlandia*; dec. 13 dicembre 2005, *Nilsson c. Svezia*; sent. 21 settembre 2006, *Maszni c. Romania*.

<sup>39</sup> Al proposito, cfr. Corte Edu, sent. 5 ottobre 2017, *Varadinov c. Bulgaria*; sent. 23 settembre 1998, *Malige c. Francia*; sent. 6 ottobre 2011, *Wagner c. Lussemburgo*.

<sup>40</sup> Così D. VICOLI, *L'illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato*, cit., 906. Sul punto, cfr. anche A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato*, cit., 3 s., secondo cui, peraltro, la applicazione dei criteri *Engel* a livello interno "non ha generato una uniformità di vedute e interpretazioni da parte della giurisprudenza, procedendo, specialmente per alcune tipologie di provvedimenti sanzionatori, contraddizioni e incertezze". In senso critico, cfr. poi anche N. ZANON, *Matière pénale e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale*, in I. PELLIZZONE (cur.), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale. Problematiche attuali*, Giuffrè, Milano, 2017, 85 ss. che, pur rilevando che la qualificazione in senso convenzionalmente penale della sanzione può considerarsi ormai frutto della libertà interpretativa del giudice comune (laddove, come segnalato dallo stesso A., detto modo di procedere sembrerebbe giudicato lecito e/o comunque, normale dalla stessa Corte costituzionale, in particolare, nelle sentt. nn. 43 e 68 del 2017), riscontra, del pari, come detta libertà parrebbe essere confinata all'adozione del canone dell'interpretazione conforme. Per il caso in cui detto canone venisse impiegato in modo non corretto lo stesso giudice, come sostenuto dall'A., rischierebbe, infatti, di assumere "un'inammissibile funzione paralegislativa", tra l'altro operando con effetti *inter partes* e, dunque, senza alcuna garanzia "che la sua decisione sia seguita, in casi analoghi o sovrapponibili, dai suoi colleghi". In argomento, e per maggiori, approfondimenti, cfr., altresì, E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, in *Questione Giustizia*, 2020, 1 ss., secondo cui "uno dei pericoli maggiori che minacciano la funzionalità del nostro *judicial review* è un uso superficiale o disinvolto da

proprio “ondivago”, specie laddove si è ritenuto violato l’art. 3 Cost., mentre sono state giudicate assorbite le censure formulate nei riguardi degli altri parametri evocati e, in particolare, dell’art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Cedu.

Una tale prudenziale soluzione sembrerebbe, cioè, come condivisibilmente sostenuto da una parte della dottrina, palesare, da parte dei giudici costituzionali, “la consapevolezza di un panorama giurisprudenziale ancora fluido”. Di qui la scelta di non ancorare la declaratoria d’illegittimità costituzionale all’art. 117, comma 1, Cost. (come sarebbe stato, almeno in certa misura, prevedibile in vista della accertata “natura afflittiva della sanzione” e della conseguente lesione della legalità convenzionale) per “virare” sull’art. 3 Cost. e, dunque, come condivisibilmente rilevato da una parte della dottrina, impennare il sindacato “nella diagnosi di un’asimmetria affetta da intrinseca irragionevolezza: quasi a ribadire un principio ancora fragile, cioè che il concetto di sanzione penale, una volta definito sulla scorta dei criteri europei, segna un’area omogenea, pervasa – anche nei rapporti col giudicato – da identiche garanzie”<sup>41</sup>.

Epperò, a fronte di un dispositivo che avrebbe potuto essere potenzialmente dirompente e che invece limita la portata della decisione alla sola misura della revoca della patente, il quadro, di per sé magmatico, potrebbe fungere da stimolo per il giudice comune (e per la Corte di Cassazione in particolare) al fine di esprimere un orientamento chiaro e univoco sul punto.

Tuttavia, al momento, pare piuttosto prevalere<sup>42</sup> un atteggiamento cauto dal momento che la Corte di Cassazione, in una recentissima sentenza in cui è stata chiamata a pronunciarsi in esito alle decisioni della Corte costituzionale nn. 112 e 117 del 2019 e 84 del 2021 nella già citata vicenda *D.B. c. Consob*<sup>43</sup>, ha, infatti, tenuto a precisare come, essendo il *thema decidendum* della sent. n. 68 del 2021 stato limitato dallo

---

parte dei giudici delle norme e della giurisprudenza europea, Ue o Cedu, tale da ritardare o escludere in assenza di altre ragionevoli giustificazioni di tipo ordinamentale la chiamata in campo della Corte costituzionale”. Per una approfondita analisi del rapporto tra giudici comuni e Corte costituzionale, così come si è evoluto dal 1956 ad oggi, cfr. poi anche ID., *Corte costituzionale e giudici nell’Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021. Per un’analisi dell’impiego del canone dell’interpretazione conforme in una prospettiva costituzionale comparata, cfr., per tutti, di recente, G. PARODI, *L’interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2019, 555 ss., spec. 558 ss.

<sup>41</sup> In tal senso, cfr. ancora D. VICOLI, *L’illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato*, cit., 907. Cfr. anche le riflessioni di B. LAVARINI, *Illegittimità costituzionale di sanzioni amministrative “sostanzialmente penali” e rimodulazione del giudicato*, in *La legislazione penale* ([www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu)), 2021, 14, nonché di I. PELLIZZONE, *Afflittività della sanzione amministrativa punitiva dichiarata incostituzionale e legalità costituzionale della pena*, cit., 702, che rilevano come un tale atteggiamento della Corte costituzionale possa essere letto come il tentativo di affrancarsi, almeno in parte, dai criteri convenzionali, valorizzando la prospettiva “meramente interna”.

<sup>42</sup> Pare, infatti, ancora minoritario l’orientamento assunto da Cass. pen., I sez., sent. 31 maggio 2022, n. 30313, secondo cui il principio enunciato nella sent. n. 68 del 2021 “deve estensivamente applicarsi, per necessità costituzionale, anche rispetto alle sanzioni formalmente amministrative, ma dalla natura materialmente punitiva; natura che essenzialmente riveste la sanzione della revoca della patente di guida, accessoria alla commissione di reati riguardanti la circolazione stradale”.

<sup>43</sup> Il riferimento è, più precisamente, a Cass. pen., V sez., sent. 1 ° marzo 2022, n. 6786. Per la ricostruzione di detta complessa vicenda si rinvia, per tutti, al recente contributo di I. SFORZA, *Il nemo tenetur se detegere nelle audizioni Consob e Banca d’Italia: uno statuto ancora da costruire*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2022, II, 83 ss.

stesso giudice costituzionale, il medesimo dispositivo non avrebbe potuto essere predicabile anche per altre fattispecie, ivi comprese quelle in cui le sanzioni amministrative sarebbero state pacificamente qualificabili come punitive in virtù dei criteri convenzionali.

L'impossibilità di mutuare dalle sanzioni penali (e, comunque, dalla sanzione accessoria della revoca della patente) “i meccanismi che consentono allo *ius superveniens* (sia esso una nuova disposizione normativa o una pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale) di infrangere il giudicato” deriva, infatti, secondo gli Ermellini, dal fatto che nel giudizio civile o amministrativo non esiste la figura del giudice dell'esecuzione o, comunque, di un giudice in grado di valutare gli incidenti processuali che possano verificarsi successivamente al giudicato e nel corso dell'esecuzione della sanzione. Del resto, anche la possibilità di ricorrere all'istituto della revocazione, pure adombrato da una parte della dottrina<sup>44</sup>, è ancora tutta da sperimentare e meglio valutare.

E, dal canto suo, la stessa Corte costituzionale parrebbe aver confermato la volontà di non intervenire con pronunce “di sistema”, ancor più recentemente, con la sentenza n. 149 del 2022<sup>45</sup>, dal momento che anche in tale circostanza è stato circoscritto il *petitum* per poi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. limitatamente al regime del doppio binario sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto d'autore, riconoscendo espressamente che il rimedio adottato non sarebbe stato idoneo neppure a evitare tutte le possibili violazioni al *ne bis in idem* fisiologicamente create dalla l. n. 633 del 1941, né a conferire razionalità complessiva al sistema.

Atteggiamento di *self-restraint*, quest'ultimo, che, come rilevato da una parte della dottrina<sup>46</sup>, sembrerebbe volto a “correggere”, altresì, il ricorso, da parte dei giudici comuni, alla disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto dell'UE così come consolidatosi in ordine al principio del *ne bis in idem* sostanziale nelle sentenze della Corte di Giustizia del 2018<sup>47</sup>, instaurando fors'anche un dialogo a distanza con lo stesso Giudice europeo che, di recente, ha tra l'altro riconosciuto un effetto diretto al principio di proporzionalità della sanzione<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> In tal senso, cfr. A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato*, cit., 13.

<sup>45</sup> A commento della citata pronuncia, cfr. le osservazioni di M. SCOLETTA, *Uno più uno anche a Roma può fare due: la illegittimità costituzionale del doppio binario punitivo in materia di diritto d'autore*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2022.

<sup>46</sup> In tal senso cfr. M. SCOLETTA *Uno più uno anche a Roma può fare due*, cit.

<sup>47</sup> Il riferimento è, in particolare, alle decisioni della Corte di Giustizia Ue, Grande Sezione, sent. 20 marzo 2018, in causa C-524/15, *Menci*, nonché alla già citata sent. 20 marzo 2018, nella causa C-537/16, *Garlsson Real Estate*. Si segnala, peraltro, come la Corte costituzionale, nella pronuncia in esame, non abbia comunque mancato, altresì, di ammonire il legislatore a rimodulare la disciplina sul diritto d'autore, 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 dallo stesso giudice costituzionale nazionale.

<sup>48</sup> Al proposito, cfr. Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, nella causa C-205/20, *Ne*, con osservazioni di F. VIGANO, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2022.

Del resto, la stessa accelerazione con cui il Giudice delle leggi ha proceduto, in questi ultimi anni, a costruire uno “statuto costituzionale” delle sanzioni amministrative sostanzialmente afflittive e/o punitive nei termini dianzi ricordati potrebbe essere letta come una analoga e neanche troppo celata esigenza di conservare e, se possibile, consolidare, sul versante convenzionale, un “accentramento” del sindacato costituzionale, potendo però impiegare in modo “integrato” le garanzie costituzionali previste dall’ordinamento interno con quelle convenzionali, nella prospettiva di una massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali<sup>49</sup>, senza porre sostanzialmente in discussione quella sorta di “*vademecum*” che era stato disegnato per i giudici comuni nelle già citate pronunce “interlocutorie” e, in particolare, dapprima nella sent. n. 49/2015 e, dipoi, nella sent. n. 109/2017, al fine di rendere pur sempre marginali le ipotesi in cui gli stessi intendano, attraverso il canone dell’interpretazione conforme, ricorrere ad una disapplicazione della norma interna, secondo un approccio casistico e, perciò, suscettibile di contraddizioni.

### 3.2. *Segue: ...e sul legislatore*

Venendo ora rapidamente al secondo profilo di indagine, come ravvisato dallo stesso Giudice delle leggi sinanco in quest’ultima occasione, parrebbe, dunque, non più rinviabile un intervento riformatore di ampio respiro, volto cioè, *in primis*, 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 della disciplina contenuta nella l. n. 689/1981<sup>50</sup>, ma poi anche di quelle normative speciali che maggiormente risultano incise, quali, per es.,

---

<sup>49</sup> Sul punto, cfr. anche F. VIGANÒ, *Il nullum crimen conteso: legalità ‘costituzionale’ vs. legalità ‘convenzionale’*, in S. TORDINI (a cura di), *Il rapporto problematico tra giurisprudenza e legalità*, Atti del convegno su “Giurisprudenza, legalità e diritto penale” - Università degli Studi di Bologna (5 novembre 2015), Bononia University Press, Bologna, 2017, nonché in *Dir. Pen. Cont.* ([www.penalecontemporaeo.it](http://www.penalecontemporaeo.it)), 2017, secondo cui “La posta in gioco è qui la possibilità di estendere il dovere dei poteri pubblici di conformarsi – nella loro attività di produzione e nell’applicazione di norme limitative dei diritti dell’individuo – agli specifici principi e garanzie penalistici anche al di là dei confini della responsabilità espressamente qualificata dal legislatore come ‘penale’, rispetto alla quale quelle garanzie sono comunque scontate. Ciò in chiave, dunque, di ulteriore garanzia rispetto a quella già assicurata dal legislatore mediante l’espressa qualificazione come ‘penali’ di precetti, sanzioni e procedimenti. L’unica pensabile alternativa sarebbe qui il ritorno al criterio formale del *nomen iuris* della sanzione prescelto dal legislatore: un criterio che finirebbe però per far coincidere l’ambito di tutela dei diritti e delle garanzie legate al *nullum crimen* con tutto ciò – e a solo con ciò – che il legislatore scelga di definire come ‘penale’, e sul quale ben a ragione la nostra Corte costituzionale, in piena sintonia con la Corte di Strasburgo, rifiuta di appiattirsi”.

<sup>50</sup> Spunti di riflessione potrebbero forse intravedersi in una circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri sui “Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative” che, pur non avendo trovato un particolare seguito da parte degli uffici legislativi dei vari ministeri a cui era rivolta, aveva tentato una compiuta razionalizzazione del problema, ispirata com’era a principi in tutto costituzionali e che, perciò, conserva ancora una qualche attualità, sia pur dinnanzi ad un sistema sanzionatorio profondamente cambiato. Detta circolare è stata pubblicata nella G.U. n. 22 del 1984 (suppl. ord.) ma anche in L.P., 1984, 281 s. Per alcuni commenti al proposito, cfr. G. LATTANZI, *Sanzioni penali o sanzioni amministrative: criteri di scelta e canoni modali in una circolare della Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.*, 1985, V, 251 ss.; F.C. PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Ind. pen.*, 1986, 35 ss.; T. PADOVANI, *La distribuzione di sanzioni penali e sanzioni amministrative secondo l’esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 952 ss.; ID., *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta tra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, 670 ss. Deve,

tutte le norme che tuttora prevedono un doppio binario sanzionatorio pur discostandosi, in modo più o meno evidente, dai “criteri” al proposito adottati dalla Corte Edu e dalla Corte di Giustizia a garanzia del *bis in idem*. Ciò, peraltro, dovendosi necessariamente tener conto, su di un piano processuale, di effettuare almeno quelle modifiche che consentano un incardinamento di detta riforma entro binari che possano effettivamente garantirne l’azionabilità.

Obiettivi, questi ultimi, che, in una prospettiva *de iure condendo*, paiono però ancora lontani dal poter essere anche solo parzialmente realizzati dal momento che, in controtendenza – e come peraltro riconosciuto proprio nella sent. n. 68 del 2021 – si registra, tra l’altro, un crescente ricorso alla depenalizzazione. Meccanismo, quest’ultimo che, tra le altre criticità, presenta quella di mettere sempre più spesso i giudici alla prova di vere e proprie “successioni improprie” che poi, sia pur in ordine sparso, giungono al vaglio del Giudice delle leggi, per il caso in cui il nuovo regime sanzionatorio risulti in concreto più sfavorevole rispetto alle misure penali in precedenza previste per la medesima condotta.

Ciò con l’avvertenza che in assenza di una disciplina transitoria che ne regoli gli effetti intertemporali (sia pur magari in modo del tutto irragionevole e/o sproporzionato), la trasformazione del reato in un illecito amministrativo determina una *abolitio criminis* che, da un lato, non consente (come sarebbe, invece, possibile qualora la successione avvenisse tra due sanzioni anche formalmente penali, ai sensi dell’art. 2, comma 4 c.p.), l’ultrattività della sanzione più favorevole e che, al contrario, produce l’effetto di mandare impuniti tutti coloro che abbiano compiuto i fatti durante il previgente regime sanzionatorio.

---

peraltro, rilevarsi che la citata circolare è stata elaborata da una apposita commissione ministeriale, presieduta da Tullio Padovani e comunque composta da professori universitari in materie penalistiche e amministrativistiche, oltreché da magistrati. Una nota di presentazione era stata altresì impostata dall’allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Giuliano Amato. Volendo, sul punto, cfr., *amplius*, F. BAILO, *La scrittura delle sanzioni (una prospettiva costituzionale)*, Milano, 2012, 128 ss.