

**L'irretroattività delle sanzioni amministrative:
profili costituzionali alla luce della giurisprudenza¹**

di **Piermassimo Chirulli** - *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi della Tuscia*

SOMMARIO :1.- *La retroattività della legge.* 2.- *La (ir)retroattività delle sanzioni amministrative: la giurisprudenza costituzionale.* 3.- *Segue: la giurisprudenza comune.* 4.- *Considerazioni conclusive.*

1.- La retroattività della legge.

È doveroso ringraziare chi ha organizzato questo incontro di studio, soprattutto per il carattere interdisciplinare: non è usuale, infatti, che di questi temi si occupino anche i costituzionalisti (con le dovute eccezioni, ovviamente), ancor più raro è che si possa discutere insieme agli studiosi di diritto amministrativo.

Il presente intervento è dedicato ai profili costituzionali relativi alla retroattività della sanzione amministrativa, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici comuni: per maggior comodità, quindi, verranno citate esplicitamente alcune delle pronunce più significative.

Preliminarmente sono doverose alcune precisazioni terminologiche.

¹ Il presente scritto riproduce l'intervento al Convegno "*Riflessioni sull'incertezza delle regole: il proliferare delle sanzioni più o meno «nascoste»*", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti - AIC e dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto amministrativo - AIPDA e svoltosi presso l'Università degli Studi "Roma Tre" in data 6 febbraio 2014: per tale motivo l'apparato bibliografico e le note sono estremamente contenuti.

Il lemma *retroattività*, riferito ad una disposizione normativa, pone alcuni problemi di definizione, tanto che la dottrina che ha approfondito il tema è giunta, in alcuni casi, a considerare poco utile anche solo parlare di retroattività/irretroattività². In questo intervento non si può certo affrontare dettagliatamente un tema così vasto e che va al cuore delle questioni legate alle fonti del diritto e abbraccia anche questioni di teoria generale³.

Per comodità potremmo prendere in considerazione una definizione minimale di norma retroattiva, fatta propria anche dalla Corte di Cassazione, da intendersi come quella che incide sui rapporti e sulle situazioni giuridiche in essere, “*modificandone la disciplina che li regola in base al fatto generatore*” (Cass. civ., sez. V, 18 maggio 2012, n. 7877).

La stessa Corte di legittimità ha affermato molto limpidamente che “*la retroattività normativa sussiste quando la nuova disciplina disconosca gli effetti già esauriti del fatto passato e tolga efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali o future di essi; per contro la nuova legge è priva di carattere retroattivo e deve essere applicata ai fatti, agli status ed alle situazioni esistenti o sopravvenuti alla data della sua entrata in vigore, ancorché conseguenti ad un fatto disciplinato dalla legge precedente, ove essi, ai fini della disciplina posta dalla nuova legge, debbano essere considerati in se stessi, indipendentemente dal loro collegamento col fatto generatore, in modo che resti escluso che attraverso tale applicazione sia modificata la disciplina del fatto medesimo: il che si verifica mediante la sopravvenuta introduzione di nuovi presupposti, condizioni o facoltà per il riconoscimento di diritti od obblighi [...]*” (così, tra le tante, Cass. civ., 29 aprile 1982, n. 2705).

Quindi è del tutto evidente che non di vera retroattività si tratti, non potendo la legge mandare indietro le lancette del tempo.

² Così M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, 1825 sgg. e 2089 sgg., il quale preferisce muovere dalla nozione di “retrovalutazione giuridica del passato” e afferma, tra l’altro, che “non ha senso chiedersi «se» una legge sia retroattiva, per poi dedurre dalla risposta a questo interrogativo specifiche conseguenze in termini di scrutinio di costituzionalità. Quel che conta è chiedersi «come» una legge sia retrovalutativa, per poi raffrontare le modalità del suo impatto sul passato alle norme costituzionali di riferimento”.

³ Cfr., tra i tantissimi contributi in tema di irretroattività della legge, almeno i classici D. DONATI, *Il contenuto del principio della irretroattività della legge*, in *Riv. it. Sc. giur.*, 1915, LV 235 sgg., LVI, 117 sgg., ora in *Scritti di dir. pubblico*, I, Padova, 1966; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970.

È utile a questo punto considerare quanto affermato dalla Corte costituzionale circa la possibilità per il legislatore - in via generale - di approvare leggi c.d. retroattive. Afferma la Consulta che *“non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l’oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi «perfetti»: ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto”* (sent. n. 92 del 2013)⁴. Con specifico riferimento al legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, esso, per la giurisprudenza costituzionale, trova copertura nell’art. 3 Cost., ma non in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev’essere consolidata; dall’altro, l’intervento normativo incidente su di esso non deve risultare sproporzionato. Se ne deduce, quindi, che il legislatore potrà introdurre disposizioni che vengano a modificare, anche in senso sfavorevole per i beneficiari, la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione, appunto, che *“tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole”*.

È del tutto evidente, quindi, che, pur quando vi sia per il legislatore la possibilità di incidere sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, le condizioni per operare in questa direzione siano molto stringenti. Inoltre, è necessario verificare se, in determinati ambiti, non vi siano norme costituzionali che escludano l’approvazione di leggi retroattive.

2.- La (ir)retroattività delle sanzioni amministrative: la giurisprudenza costituzionale.

Fatte queste precisazioni, possiamo verificare la posizione della Corte costituzionale con specifico riferimento alla retroattività di disposizioni che introducono nell’ordinamento sanzioni amministrative.

La prima pronuncia nella quale la Corte costituzionale ha esplicitamente affrontato la questione, seppur non soffermandocisi molto, è la sent. n. 46 del 1964, nella quale, da un lato, ribadiva (lo aveva già sostenuto nella precedente sent. n. 29 del 1961) che la confisca dei beni

⁴ In precedenza, nello stesso senso, Corte cost., sentt. nn. 302 del 2010, 236 e 206 del 2009, ord. n. 31 del 2011, sent. n. 166 del 2012.

“*dei cittadini i quali hanno tradito la patria*” prevista dall’art. 9 del d. lgs. lgt. 27 luglio 1944, n. 159 (recante “Sanzioni contro il fascismo”), era da considerarsi una sanzione amministrativa; dall’altro, affermava che “*Per conseguenza essa non dà luogo a violazione del principio della irretroattività della legge penale*”. Null’altro aggiungeva la Corte per giustificare questa conclusione.

In un secondo tempo affermava in maniera più netta che “*La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato [...] che il principio della irretroattività delle leggi è stato costituzionalizzato soltanto con riguardo alla materia penale, mentre per le restanti materie la osservanza del principio stesso è rimessa alla prudente valutazione del legislatore*” (sent. n. 68 del 1984). Ciò è da mettere in relazione con quanto statuito successivamente dalla stessa Consulta, con riferimento alle specificità della sanzione amministrativa - rispetto a quella penale - rappresentate “*anzitutto dal riconoscimento di ordini diversi di parametri costituzionali (art. 25, secondo comma e art. 27 della Costituzione che disciplinano le sanzioni penali, mentre gli artt. 23 e 97 disciplinano la potestà sanzionatoria amministrativa) nonché dal regime specifico della sanzione amministrativa, quale quello disegnato dalla legislazione ordinaria e in particolare dalla legge 24 novembre 1981, n. 689*” (ord. n. 159 del 1994).

In realtà tale giurisprudenza, solo in apparenza granitica, ha manifestato orientamenti diversi. Particolarmente interessante, a tal fine, è la sentenza n. 27 del 2005 che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 126-*bis*, comma 2, del d. lgs. n. 285 del 1992 (Codice della strada), nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla sanzione della decurtazione dei punti della patente quando ometta di comunicare all’Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che abbia commesso l’infrazione. L’aspetto rilevante della pronuncia è nel riferimento esplicito al principio di personalità della sanzione (nonostante non venga palesemente citato l’art. 27 Cost.). Il punto per la Corte è che, alla luce di tale principio, una misura sanzionatoria particolarmente afflittiva - come quella in questione - non può essere posta a carico di un soggetto che non sia anche il responsabile dell’infrazione. La Corte, infatti, da un lato ha ritenuto fondate le censure di violazione dell’art. 3 Cost. per il profilo dell’irragionevolezza della disposizione; dall’altro, richiamando l’art. 3 della l. n. 689 del 1981 e “*il carattere «generale» del principio della personalità della responsabilità amministrativa*” ha affermato che “*nella fattispecie ipotizzata [...] assume preponderante rilievo il carattere schiettamente personale della sanzione*” e la sua “*natura afflittiva*”.

È da rilevare, peraltro, che ancora successivamente la Corte ha ribadito il proprio “*costante orientamento*” per il quale l’art. 27 Cost. si applica solo ed esclusivamente alle sanzioni penali e non anche alle sanzioni amministrative⁵.

Anche con riferimento specifico al rapporto tra sanzione amministrativa e art. 25, comma 2, Cost. - che in questa sede interessa maggiormente - si rinvencono spunti molto interessanti. Già in tempi lontani, infatti, la Corte aveva affermato che “*deve avere [...] applicazione il principio della legalità della pena, ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire*” (sent. n. 78 del 1967).

Ancor più importante ai nostri fini è quanto affermato recentemente, nella sent. n. 196 del 2010. La Corte, facendo esplicito riferimento anche alle pronunce della Corte di Strasburgo e all’interpretazione da questa fornita degli artt. 6 e 7 della CEDU, ha statuito “*il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall’art. 25, secondo comma, Cost., il quale - data l’ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito...») - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato*”. Posizione ribadita successivamente in altra pronuncia, nella quale la Consulta ha affermato che “*per le sanzioni amministrative accessorie a una sanzione penale conseguente all’accertamento di un reato - come ribadito dalla costante giurisprudenza di legittimità - vige il principio di legalità, alla luce del quale nessuno può esservi assoggettato se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione*” (ord. n. 82 del 2012), facendo riferimento in questo caso, però, al solo art. 1 della l. n. 689 del 1981, senza menzionare specifici parametri costituzionali⁶.

⁵ Cfr. ordd. nn. 125 del 2008 e 434 del 2007.

⁶ È da registrare, però, che recentemente la Consulta ha statuito che “*Al legislatore ordinario [...] non è inibita l’adozione dei norme retroattive, al di fuori della materia penale, qualora ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti*” (sent. n. 93 del 2011). In realtà da tale affermazione non sembra possa ricavarsi un cambio di orientamento della Corte. Innanzitutto, la pronuncia riguardava una norma retroattiva di favore e la stessa Corte aggiungeva che “*Nel caso in*

Questo nuovo orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale è da salutare con favore per le motivazioni cui si accennerà più avanti: l'auspicio è che la Corte consolidi tale posizione.

Com'è ampiamente noto, anche in dottrina vi sono posizioni differenziate in merito all'applicabilità alle sanzioni amministrative dell'art. 25, comma 2, Cost.: ovviamente l'economia del presente intervento non consente un'analisi più approfondita del dibattito dottrinale⁷.

3.- Segue: la giurisprudenza dei Giudici comuni.

Dopo aver analizzato la giurisprudenza costituzionale, è interessante verificare rapidamente le posizioni dei giudici comuni.

La giurisprudenza della Corte di cassazione sembra orientata verso l'irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative, peraltro senza la possibilità di applicare la sanzione sopravvenuta eventualmente più favorevole. Si prevede, ad esempio che *“In tema di sanzioni amministrative, il principio di irretroattività previsto dall'art. 1, comma secondo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha portata generale e non è oggetto di particolari deroghe nella materia dei rifiuti [...]”* (così Cass. civ., Sez. II, 20 gennaio 2010, n. 944).

Nella stessa direzione anche le pronunce della sezione lavoro della Suprema Corte, che ha ritenuto doversi sempre applicare il principio *tempus regit actum* per tutte le sanzioni irrogate, per esempio, ai datori di lavoro per violazioni delle norme sul collocamento, o sul versamento dei contributi o, ancora, relative alla tenuta di libri e registri: è stato affermato, infatti, che *“In*

esame, avendo la legge n. 244 del 2007 limitato, per il futuro, i casi nei quali può essere irrogata la sanzione per la violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, la successiva scelta di attenuare il rigore della disciplina anche per il passato non è in sé irragionevole [...]”. In secondo luogo, trattasi di un mero *obiter dictum*: la locuzione *“fuori della materia penale”* appare un mero ossequio alla tradizione, da intendersi, invece, in sostanza, come *“al di fuori di ogni intervento sanzionatorio”*. Inoltre, nello specifico, la Corte stava verificando la compatibilità di una norma con l'art. 101 Cost. e con il giudicato. Ancora: trattasi di frase ellittica, che non consente di trarre alcuna conseguenza precisa (tanto che, in realtà, com'è noto, il legislatore può approvare norme retroattive anche in materia penale, quando trattasi di norme in *bonam partem*). Infine, non appare credibile che la Corte abbia mutato orientamento così repentinamente, anche perché successivamente vi è stata la già citata ord. n. 82 del 2012.

⁷ Contrari all'estensione alle sanzioni amministrative dell'art. 25, comma 2, Cost. e in generale delle norme costituzionali ritenute strettamente *“penalistiche”*, tra gli altri, C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, 173 sgg. Tra i favorevoli all'estensione di quanto previsto dall'art. 25, comma 2, Cost. anche alle sanzioni amministrative, M.A. SANDULLI, *Sanzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXII, 1993, 7; V. ANGIOLINI, *Principi costituzionali e sanzioni amministrative*, in *Jus*, 1995, 227 sgg., specie 237.

tema di illeciti amministrativi, l'adozione dei principi di legalità, irretroattività e divieto di analogia, di cui all' art. 1 della legge n. 689 del 1981, comporta l'assoggettamento del fatto alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore eventualmente più favorevole, a nulla rilevando che detta più favorevole disciplina, successiva alla commissione del fatto, sia entrata in vigore anteriormente all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione per il pagamento della sanzione pecuniaria, non trovando applicazione analogica gli opposti principi di cui all'art. 2, commi secondo e terzo, cod. pen., attesa la differenza qualitativa delle situazioni" (Cass. civ., Sez. lavoro, 26 gennaio 2012, n. 1105).

In questa sede la posizione della giurisprudenza amministrativa è ampiamente nota: sembra prevalere il principio *tempus regit actum* e di conseguenza il principio dell'irretroattività delle disposizioni sanzionatorie (anche quelle successive ritenute più favorevoli⁸).

Il Consiglio di Stato ha affermato, infatti, che *"In tema di illeciti amministrativi i canoni di legalità, irretroattività e divieto di analogia, di cui all' art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Depenalizzazione), comportano l'assoggettamento del fatto alla legge del tempo del fatto commesso, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore anche se più favorevole"* (Cons. Stato, Sez. VI, 20 settembre 2012, n. 4992). Questo orientamento dei Giudici di Palazzo Spada sembra sostanzialmente costante⁹.

È utile notare che nelle citate pronunce dei giudici ordinari e amministrativi non vi è alcun riferimento a parametri costituzionali, ma si invocano esclusivamente le norme contenute nella l. n. 689 del 1981, la quale, com'è noto, essendo una legge ordinaria, può in ogni momento essere derogata da una successiva fonte di pari grado.

⁸ M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, 81 sgg., ritiene applicabili anche alle sanzioni amministrative le speciali disposizioni di favore del trasgressore che regolano, in base all'art. 2, commi 2 e 3, c.p., la successione nel tempo delle leggi penali, affermando che "una più ampia lettura del principio enunciato dall'art. 25 Cost. [...] consente peraltro di intendere implicitamente riconosciuto in un più lato concetto di garanzia di legalità della pena anche il suddetto ulteriore significato di garanzia di non punibilità per un fatto che, al tempo dell'esercizio della potestà sanzionatoria, non sarebbe più passibile di pena. Analogo ragionamento deve farsi per quanto attiene alla applicabilità della legge più favorevole nel caso di cui al 3° co. [dell'art. 2 c.p.], intendendosi in questa ipotesi che il limite temporale [...] sia costituito dall'inoppugnabilità della sanzione amministrativa ovvero del passaggio in giudicato della decisione giurisdizionale che venga resa sulla medesima".

⁹ V., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 3 giugno 2010, n. 3497.

A tal proposito, sono di particolare interesse, ai nostri fini, alcune recenti pronunce del TAR del Lazio¹⁰, che fanno, invece, esplicito riferimento all'art. 25 Cost. per statuire l'illegittimità di disposizioni sanzionatorie retroattive. I casi riguardavano le (pesanti) sanzioni che il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) aveva irrogato alle aziende del settore fotovoltaico ai sensi dell'art. 43 del d. lgs. n. 28 del 2011. Tale disposizione entrava in vigore nel corso del procedimento previsto dall'art. 2-sexies, comma 1, del d. l. n. 3 del 2010, quando la prima fase di tale procedimento si era completamente conclusa (il 31 dicembre 2010; l'altra fase si sarebbe dovuta realizzare entro il 30 giugno 2011)¹¹. Ebbene, sulla base di questa constatazione di fatto, il TAR del Lazio annullava le sanzioni irrogate dal GSE. Il Giudice amministrativo, infatti, dopo aver considerato che non si può certo ammettere che sia stato introdotto nel sistema ordinamentale un regime sanzionatorio di portata afflittiva con efficacia retroattiva, il quale, oltre ad essere contrario ai canoni e principi che sorreggono i procedimenti sanzionatori, sarebbe, oltretutto, privo di alcun effetto deterrente, concludeva sul punto affermando che *“le sanzioni amministrative, siano esse meramente pecuniarie, ovvero siano dotate di un carattere afflittivo che prescinde dall'effetto ripristinatorio della situazione compromessa dalla violazione e/o dalla eventuale riparazione dell'interesse lesa, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, nel presupposto che non ripeta più la condotta anti-giuridica e, dunque, devono essere assoggettate alle regole comuni che governano le sanzioni penali, a cominciare dal divieto di retroattività di cui all'art. 25 Cost.”* (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 21 gennaio 2013, n. 682).

Il cerchio, dunque, si chiude, e il Giudice amministrativo, sul punto, si adegua anche nelle motivazioni alla recente - e più convincente - giurisprudenza costituzionale.

4.- Considerazioni conclusive.

¹⁰ TAR Lazio, Roma, sez. III ter, 15 novembre 2012, nn. 679/2013, 681/2013 e 682/2013, depositate in data 21 gennaio 2013.

¹¹ L'art. 2-sexies, comma 1, del d. l. 25 gennaio 2010, n. 3, convertito in l. 22 marzo 2010, n. 41, nel testo riformato dall'art. 1-septies, comma 1, del d. l. 8 luglio 2010, n. 105, convertito in l. 13 agosto 2010, n. 129, aveva esteso in via eccezionale il particolare beneficio previsto dal d. m. 19 febbraio 2007 *“a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 del medesimo decreto ministeriale abbiano concluso entro il 31 dicembre l'installazione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici - GSE s.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011”*.

Il d. lgs. n. 28 del 2011 è entrato in vigore in data 29 marzo 2011.

Al termine di questa panoramica giurisprudenziale, che ha evidenziato anche posizioni diversificate, si possono soltanto proporre - per punti - delle brevi considerazioni che, ovviamente, meriterebbero un più ampio svolgimento.

a) È del tutto evidente, come ha sottolineato la dottrina più convincente, “l’intrinseca unità funzionale del fenomeno *stricto sensu* sanzionatorio”¹² che caratterizza le sanzioni penali e quelle amministrative (e forse anche alcune sanzioni civili: si pensi a quanto previsto dall’art. 1815, comma 2, cod. civ.). Ciò, ovviamente, non vuol dire che siano annullate le differenze tra i due tipi di sanzione (la sanzione penale, per esempio, è l’unica che può incidere sulla libertà personale ed è accompagnata da un maggiore stigma sociale)¹³, ma è importante sottolineare, al fine di una maggiore estensione delle garanzie costituzionali, gli elementi in comune, come il marcato carattere afflittivo e una funzione di prevenzione generale, evitando, in tal modo, anche la “truffa delle etichette”¹⁴ tra le diverse sanzioni.

b) La differenza tra illecito penale e illecito amministrativo non è di natura ontologica: vanno verificate di volta in volta le peculiarità che caratterizzano la conseguente sanzione¹⁵. Di conseguenza, il legislatore ha un’ampia discrezionalità nello scegliere il tipo di sanzione da utilizzare per punire un comportamento che ritiene illecito; come ha statuito in più occasioni la Corte costituzionale, tale discrezionalità può essere scrutinata solo in caso di “*contrasto manifesto con la ragionevolezza*”¹⁶.

¹² M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., 3.

¹³ Sul rapporto tra sanzione penale e sanzione amministrativa sia consentito rinviare a P. CHIRULLI, *La sanzione penale: ovvero “se”, “come”, “quando” e “quanto” punire, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in E. D’Orlando - L. Montanari (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2009, 39 sgg., specie 52 sgg.

¹⁴ Così F. BRICOLA, *Art. 25, commi 2 e 3*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Roma-Bologna, 1981, 294, il quale, però, giunge a conclusioni diverse rispetto a quelle prospettate nel testo in merito all’applicabilità dell’art. 25 Cost. alle sanzioni amministrative.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 29 del 1961, cit.; sul punto v. E. CASSETTA, *Illecito amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 90; P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, 2003², Milano, 579 sgg., accomuna le sanzioni penali e quelle amministrative sotto la medesima qualificazione di “pene in senso tecnico” (582), affermando che l’elemento caratterizzante la sanzione amministrativa è la capacità di incidere solo su beni che la Costituzione non assoggetta a riserva di giurisdizione (587). Cfr. M. ESPOSITO, *Relazione introduttiva* al presente Convegno, il quale, peraltro, sottolinea che il fatto che la potestà punitiva di ogni tipo debba essere posta sullo stesso piano incide sul tipo di forma di Stato, sul rapporto tra cittadini e poteri.

¹⁶ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 273 del 2010; ordd. nn. 319 del 2002; 172 del 2003; 58 del 1999. Recentemente, nella citata sent. n. 93 del 2011, la Corte ha ribadito che “rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza della scelta, sia conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa e stabilire le relative sanzioni (per tutte, ordinanze n. 23 del 2009 e n.

c) In dottrina si è sottolineato un certo arretramento dell'illecito penale, con un ampliamento - viceversa - di quello amministrativo: "ritorno pendolare" è stato definito¹⁷, dopo che - appunto - in un passato relativamente remoto si era assistito al fenomeno inverso.

d) Si può constatare la "forte potenzialità afflittiva"¹⁸ che, in diverse materie, ha oramai raggiunto l'apparato sanzionatorio amministrativo¹⁹. La stessa Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che, nell'individuare beni giuridici meritevoli di tutela, le sanzioni amministrative possono avere efficacia pari alle sanzioni penali, se non, a volte, anche maggiore. A mero titolo esemplificativo, in materia ambientale, ha affermato che *"la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali - le uniche assoggettabili a pena, in forza del principio di personalità della responsabilità penale - attività d'impresa"*²⁰. In altro ambito si pensi all'istituzione dei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) istituiti dall'art. 12 della l. n. 40 del 1998 (con la denominazione, allora, di Centri di Permanenza Temporanea - CPT), dove addirittura vi sono forme di limitazione della libertà personale conseguenti ad atti amministrativi e senza che vi siano le garanzie previste dall'ordinamento penale.

Concludendo queste schematiche considerazioni, appare del tutto evidente che, proprio la constatazione dell'ampliamento dell'ambito di operatività delle sanzioni amministrative e il carattere marcatamente afflittivo che ne caratterizza in misura sempre maggiore la portata, deve spingere l'interprete, a maggiore tutela dei diritti dei soggetti passivi, ad assumere come parametro ermeneutico anche i principi costituzionali che tradizionalmente sono stati considerati

424 del 2008), sia «modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di disciplina», anche in ordine all'eventuale applicabilità della disciplina posteriore più favorevole (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002)".

¹⁷ V. BACHELET, *Problemi e prospettive della "depenalizzazione" delle infrazioni in materia di circolazione stradale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, 1974, IV, 2233 sg. In realtà l'arretramento dell'illecito penale non è lineare, assistendosi, spesso, ad un ampliamento - in generale - delle fattispecie sanzionatorie.

¹⁸ A. MASARACCHIA, *La sentenza sulla patente a punti: una spinta della Corte verso l'avvicinamento del diritto sanzionatorio amministrativo al diritto penale?*, in *Giur. cost.*, 2005, 181.

¹⁹ A ulteriore dimostrazione del potenziale afflittivo delle sanzioni amministrative, cfr. Corte EDU, sez. XII, r. n. 18640/10 e succ., 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*.

²⁰ Così nella sent. n. 456 del 1998. Successivamente cfr., nello stesso senso, ordd. nn. 193 e 267 del 1999; 86 e 150 del 2001.

di esclusivo riferimento penalistico, incluso il principio di irretroattività previsto dall'art. 25, comma 2, della Costituzione.