

**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\***

di **Marco Galdi** – *Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Salerno*

ABSTRACT: La Corte costituzionale, sul piano del diritto sovranazionale, rilegge la giurisprudenza della Corte EDU ed esclude che il principio della retroattività della *lex mitior* sia stato da questa esteso al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso. Conseguentemente esclude il contrasto dell'art. 1 della legge 689/81 con l'art. 117, comma 1, Cost., che vincola la legge al rispetto degli obblighi internazionali assunti dallo Stato. Sul piano del diritto interno, la Corte esclude anche per ben cinque ordini di motivi il contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Tuttavia, nelle battute finali della pronuncia indica la strada a futuri giudizi di legittimità costituzionale, che abbiano ad oggetto specifiche sanzioni amministrative e siano correttamente rimessi al suo vaglio.

ABSTRACT: The Constitutional Court, on the level of supranational law, re-read the case law EDU and excludes that the principle of retroactivity of the *lex mitior* was extended as a whole to the administrative penalty system. Consequently the Constitutional Court excludes the contrast of art. 1 of the Law 689/81 with the Article. 117, paragraph 1 of the Constitution, that binds the law to the fulfillment of international obligations assumed by the State. On the level of domestic law, the Court also excludes for five reasons the contrary to the principles of equality and reasonableness. However, in the final stages of its decision the Court opens the door to future judgments on constitutional legitimacy, which concern specific administrative penalties and are properly remitted to his scrutiny.

SOMMARIO: 1. La Consulta rilegge la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed esclude che il principio della retroattività della *lex mitior* sia stato esteso al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso. Quindi giudica insussistente il contrasto dell'art. 1 della legge 689/81 con l'art. 117, comma 1, Cost.; 2. La Corte esclude anche il contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, per cinque ordini di motivi; 3. La pronuncia apre la strada a giudizi costituzionali che abbiano ad oggetto specifiche sanzioni amministrative, ove i giudici rimettenti ritengano applicabili i criteri Engel.

---

\*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

**1. La Consulta rilegge la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed esclude che il principio della retroattività della *lex mitior* sia stato esteso al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso. Quindi giudica insussistente il contrasto dell'art. 1 della legge 689/81 con l'art. 117, comma 1, Cost.**

Con la pronuncia in commento, la Corte torna ad occuparsi di retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole in materia di sanzioni amministrative<sup>1</sup>.

Com'è noto, infatti, l'art. 1 della legge n. 689 del 1981, se da una parte, nel rispetto del principio di legalità, stabilisce che solo in base ad una legge anteriore alla commissione della violazione sia possibile assoggettare un cittadino ad una sanzione amministrativa, dall'altra non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole (*lex mitior*) all'autore della violazione, al pari di quanto avviene in materia penale ex art. 2, comma 2, c.p.

Raffinata l'argomentazione del giudice rimettente (al punto di impegnare la Corte in una sentenza di rigetto pronunciata in udienza pubblica e non, visti i più recenti precedenti, in una mera ordinanza di manifesta infondatezza pronunciata in Camera di consiglio<sup>2</sup>); ma stringenti le argomentazioni in senso contrario della Consulta.

In sintesi, il rimettente ricostruisce la più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'applicazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, lì dove ha accolto in materia penale il principio della prevalenza della *lex mitior*<sup>3</sup>, ed estende quest'approccio anche alle sanzioni amministrative, in ossequio al consolidato orientamento della stessa Corte di dare una lettura estensiva della nozione di

---

<sup>1</sup> Ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalla sentenza n. 46 del 1964, P. CHIRULLI, *L'irretroattività delle sanzioni amministrative: profili costituzionali alla luce della giurisprudenza*, in *Osservatorio costituzionale dell'AIC*, luglio 2014, 3 ss. Ma si veda anche V. MAIELLO, *Il rango della retroattività della *lex mitior* nella recente giurisprudenza comunitarie e costituzionale italiana*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2008, 1614 ss.; P. CERBO, *Successione di leggi nel tempo e applicazione della disciplina più favorevole per gli autori di violazione amministrative*, in *Foro it.*, 2003, parte I, 1339 ss.

<sup>2</sup> In tal senso v. già *C.cost.*, Ord. 28 novembre 2002, n. 501, secondo cui «è manifestamente infondata (ndr. il corsivo non è nel testo originario) la questione di legittimità costituzionale degli art. 1, 2° comma, l. 24 novembre 1981 n. 689 e 7, 13° comma, d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, nella parte in cui non prevedono che, se la legge in vigore al momento in cui fu commessa la violazione e quella posteriore stabiliscano sanzioni amministrative pecuniarie diverse, si applichi la legge più favorevole al responsabile». *Conf. C.cost.*, Ordinanze n. 140 e n. 501 del 2002, nonché n. 245 del 2003.

<sup>3</sup> Cfr. Corte EDU, 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, in cui la Grande Camera ammette che “l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa”, traducendosi “nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato”. La sentenza Scoppola ha originato un ampio dibattito in dottrina, del quale sono testimonianza gli scritti di G. GARUTI, *Ergastolo e retroattività della legge più favorevole all'imputato*, in *Dir. pen. e proc.*, 2009, 1427 ss.; G. ARMONE, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il principio della «*lex mitior*»: prove di tutela multilivello*, in *Foro it.*, 2010, 229 ss.; G. ICHINO, *L'«Affaire Scoppola c. Italia» e l'obbligo dell'Italia di conformarsi alla decisione della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2010, 841 ss.; C. PECORELLA, *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 397 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il « caso Scoppola »: per la Corte europea l'art. 7 CEDU garantisce anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole*, in *Cass. pen.*, 2010, 2020 ss., secondo il quale, in vero, l'ordinamento nazionale già garantiva un livello di protezione del principio di retroattività della *lex mitior* almeno equivalente rispetto a quello assicurato dalle disposizioni della Convenzione europea; C. MUSIO, *Il « Caso Scoppola » dalla Corte europea alla Corte di cassazione*, *ivi*, 2011., 208 ss.; C. PINELLI, *Retroattività della legge penale più favorevole fra CEDU e diritto nazionale*, in *Giur. cost.*, 2011, 3047 ss.. *Conf.* anche le successive decisioni della Corte di Strasburgo, 27 aprile 2010, *Morabito contro Italia*, nonché 24 gennaio 2012, *Mihai Toma contro Romania*.

“materia penale” ai fini della CEDU<sup>4</sup>; quindi considera questi orientamenti ormai consolidati<sup>5</sup> e, di conseguenza, vincolanti ai sensi dell’art. 117, comma 1 Cost.<sup>6</sup>.

Di contro, la Consulta esclude che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo abbia esteso “la portata del principio della retroattività della *lex mitior* al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo”<sup>7</sup>, invocando i c.d. “criteri Engel”, posti a base dell’interpretazione estensiva della “materia penale” ai fini CEDU<sup>8</sup>, che lasciano alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo una valutazione caso per caso, ove il diritto interno qualifichi una sanzione come “amministrativa”, perché essa possa rilevare come “penale” ai fini della Convenzione<sup>9</sup>. Se, infatti, non soccorre la qualificazione giuridica formale della misura data dal sistema giuridico nazionale (che nella specie è qualificata “amministrativa” e non “penale”<sup>10</sup>), in applicazione dei “criteri Engel” possono giustificare l’applicazione degli artt. 6 e 7 CEDU alternativamente anche i criteri della natura sostanziale dell’illecito commesso e del grado di severità della sanzione<sup>11</sup>: il primo caso si realizza allorché la sanzione è inflitta non in funzione del danno provocato (e quindi di esigenze risarcitorie) ma della gravità della condotta tenuta, considerata lesiva di beni giuridici propri dell’intera collettività; il secondo caso allorché sia possibile dedurre il tono di afflittività della sanzione dalla rilevante severità della stessa, derivante dalla sua quantificazione sia pure in astratto, dalle sanzioni accessorie collegate e dalle ripercussioni complessive sugli interessi del condannato<sup>12</sup>. In entrambe

---

<sup>4</sup> In particolare, il rimettente richiama le sentenze 27 settembre 2011, *Menarini contro Italia*, e 4 marzo 2014, *Grande Stevens ed altri contro Italia*, nelle quali la Corte di Strasburgo ha attribuito natura «penale», ai sensi dell’art. 6 della CEDU, alle sanzioni amministrative irrogate ex art.15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 in materia di concorrenza ed ex art. 187-ter del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in materia di manipolazione del mercato. Sul tema v., da ultimo, M.S. CARMONE, *Mercato, sanzioni e processo dopo la sentenza CEDU del 4 marzo 2014*, Relazione al Convegno “*I modelli dell’impresa tra tradizione ed innovazione nel contesto europeo*”, Courmayeur, 18-19 settembre 2015, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, fasc. 4, 931 ss.

<sup>5</sup> Conf. V. MANES, *Commento all’art. 7 C.E.D.U.*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Cedam, Padova, 2012, 267 e P. PROVENZANO, *La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.5, 2012, 877 ss.

<sup>6</sup> Che le norme della CEDU devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte EDU è ormai assodato. Cfr. *C.cost.*, sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 317, 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007.

<sup>7</sup> Punto 3.5 in diritto della decisione in commento (ma ancora più chiaramente il successivo punto 3.6).

<sup>8</sup> Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel e altri c/ Paesi Bassi*, § 82, serie A n. 22, più volte richiamata dalla successiva giurisprudenza.

<sup>9</sup> L’impostazione accolta dalla Consulta sembra implicare, tuttavia, un certo superamento della sua precedente giurisprudenza (sentenza n. 236 del 2011), in cui la Corte, nell’interpretare la storica decisione della Corte di Strasburgo nel caso *Scoppola c. Italia* che rinviene nell’art. 7 CEDU il fondamento del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo, limitava l’efficacia generale di questo principio anche nell’ambito della materia penale in senso stretto, finendo con ammettere possibili deroghe. Questo argomento, infatti, è del tutto trascurato dalla Consulta. Per un caso di deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo fatto salvo della Corte costituzionale v. *Corte cost.*, 28 marzo 2008, n. 72, in *Giur.cost.*, 2008, fasc. 2, 946 ss., con ivi nota di D.PULITANÒ, *Retroattività favorevole e scrutinio di ragionevolezza*. Per un caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di deroga al principio di retroattività della *lex mitior* v. M. GAMBARDELLA, *Retroattività della legge penale favorevole e bilanciamento degli interessi costituzionali*, che annota *Corte cost.*, 18 giugno 2008, n. 215, in *Giur.cost.*, 2008, fasc. 3, 2408 ss. Sulla stessa decisione v., anche, S. FAGA, *In tema di principio di retroattività della lex mitior*, in *Giur.it.*, 2009, fasc. 5, 1105 ss.

<sup>10</sup> Nel caso che ha originato la questione di legittimità costituzionale si discute dell’applicazione della cosiddetta maxi-sanzione per il lavoro nero prevista dall’art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12.

<sup>11</sup> Qualora l’applicazione degli artt. 6 e 7 CEDU ai singoli illeciti dipendesse dalla sola qualificazione giuridica attribuita dalle legislazioni degli Stati firmatari della Convenzione, infatti, essi potrebbero facilmente aggirare le garanzie ivi previste non qualificando detti illeciti come “materia penale”. Cfr. V. MANES, *op.cit.*, 260.

<sup>12</sup> Sul tema v. Corte EDU sent. causa C-199/92 del 1999 *Huls c/ Commissione*; sentenza 21 febbraio 1984 *Ozturk c/ Germania*, serie A n. 73, par. 53; sentenza *Lutz c/ Germania*, serie A n. 123, par. 54.

le situazioni, però, è evidente che non operi alcun automatismo; mentre la Corte EDU deve espletare una disamina puntuale, caso per caso.

## **2. La Corte esclude anche il contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, per cinque ordini di motivi**

Esclusa l'applicabilità come parametro di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 1 (e quindi della norma interposta costituita dalla consolidata interpretazione da parte della Corte di Strasburgo), la Consulta affronta l'ulteriore questione posta dal giudice rimettente, secondo cui l'art. 1 della legge 689/81 contrasterebbe con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), "*poiché – a differenza di altre fattispecie previste in leggi speciali ed in mancanza di motivi di interesse generale tali da giustificare il diverso trattamento – verrebbe derogato il principio generale di retroattività della norma successiva più favorevole*"<sup>13</sup>.

La Corte, a supporto della sua decisione di rigetto, porta una serie di argomentazioni stringenti.

La prima. Non esiste in tema di sanzioni amministrative un vincolo di natura costituzionale che comporti in modo generalizzato la retroattività in *bonam partem*, spettando al legislatore una scelta discrezionale, tenuta meramente all'osservanza del principio di ragionevolezza<sup>14</sup>.

La seconda. Costituisce una eccezione e non la regola il trattamento di maggior favore che l'ordinamento riserva a peculiari sanzioni (ad esempio quelle tributarie e valutarie), allorché prescrive l'applicazione retroattiva in *bonam partem*, che si giustifica in ragione delle particolari caratteristiche delle rispettive materie<sup>15</sup>.

La terza. Gli assunti che precedono si inseriscono armonicamente nel sistema dei principi generali dell'ordinamento, che regolano l'efficacia nel tempo della legge, a partire da quello di irretroattività (art. 11 delle Disposizioni preliminari al codice civile), e che vietano l'estensione analogica delle norme eccezionali (art. 14 delle citate Disposizioni)<sup>16</sup>.

La quarta. La stessa disposizione di favore, della cui applicazione retroattiva si discute nel giudizio *a quo*, ha natura eccezionale, derogando alla regola generale del cumulo materiale delle sanzioni<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Punto 4.1.delle considerazioni in diritto. Che "nell'ordinamento giuridico si è venuta a creare (...) una palese disparità di trattamento a causa della ritenuta inapplicabilità del principio della retroattività in *mitius* indistintamente a tutte le sanzioni amministrative è sostenuto da P. VIRGA, *Arriva il favor rei, ma non per tutte le sanzioni*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2.

<sup>14</sup> Punto 4.2 delle considerazioni in diritto. In tal senso già *C.cost.*, ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002. Di contro, in Costituzioni di altri Paesi europei il principio è espressamente sancito: in particolare nella Costituzione estone all'art. 23, in quella portoghese all'art. 29 ed in quella slovena all'art. 28.

<sup>15</sup> Punto 4.2 delle considerazioni in diritto. Con particolare riferimento alle sanzioni amministrative in materia tributaria v., da ultimo, M. MISCALI, *L'illegalità sopravvenuta delle sanzioni amministrative tributarie già irrogate*, in *Corriere tributario*, 2016, fasc. 13, 1011 ss., il quale arriva addirittura a considerare illegale la sanzione già irrogata che, in base ad un quadro normativo sanzionatorio successivamente mutato in senso favorevole all'agente, viola la nuova normativa e quindi il principio del *favor rei*; M. BASILACEVVHIA, *Il "favor rei" a seguito della riforma delle sanzioni (Commento a circ. Agenzia entrate 4 marzo 2016, n. 4/E)*, *ivi*, 2016, fasc. 17, 1277 ss. A conferma della circostanza che in altri settori non si applichi retroattivamente la *lex mitior* v. F.GAFFURI, *Il dovere generale di correttezza e il principio della "lex mitior" in materia edilizia*, in *Giur.it.*, 2016, fasc. 3, 682 ss., che annota la sentenza *Cons. Stato*, sez. V, 20 novembre 2015, n. 5287, in cui il Giudice Amministrativo si uniforma all'indirizzo interpretativo, secondo il quale non è applicabile alle sanzioni amministrative il principio penalistico di retroattività delle disposizioni sanzionatorie più favorevoli.

<sup>16</sup> Ancora punto 4.2 delle considerazioni in diritto.

<sup>17</sup> Punto 4.3 delle considerazioni in diritto.

La quinta. Non è viziata di per sé da irragionevolezza la discrezionalità del legislatore ove limiti solo ad alcuni settori dell'ordinamento l'applicazione retroattiva della legge più favorevole in materia di sanzioni amministrative, ben potendosi giustificare l'esclusione in virtù della scelta di politica legislativa di potenziare l'effetto preventivo e dissuasivo della sanzione, "eliminando per il trasgressore ogni aspettativa di evitare la sanzione grazie a possibili mutamenti legislativi"<sup>18</sup>. Con la conseguenza che solo casi di "manifesta irragionevolezza" o "arbitrio" rilevarebbero nel giudizio di costituzionalità, "come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione"<sup>19</sup>.

### **3. La pronuncia apre la strada a giudizi costituzionali che abbiano ad oggetto specifiche sanzioni amministrative, ove i giudici rimettenti ritengano applicabili i criteri Engel**

Nel ragionamento della Consulta seguono due specifiche censure mosse al remittente, cui si contesta che l'intervento invocato, nella misura in cui tende alla estensione del principio della *lex mitior* al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso, sia esorbitante rispetto alla disciplina di settore da applicare nel caso concreto; che la portata del *petitum* definita nell'ordinanza di rinvio, dal quale la Corte non può discostarsi in ragione del principio processuale di "corrispondenza fra chiesto e pronunciato", sia tale da travolgere il limite del giudicato e da non escludere dal proprio ambito di operatività le leggi eccezionali e temporanee, in ciò superando di gran lunga la stessa previsione normativa espressa dal *tertium comparationis*, costituito dall'art. 2, comma 2, del codice penale<sup>20</sup>.

Le censure finali formulate dalla Corte, dopo che essa ha costruito in modo così lineare il suo ragionamento per escludere la retroattività generalizzata del trattamento più favorevole in materia di sanzioni amministrative, lasciano aperto un varco al ragionamento giuridico.

Infatti, o si intendono quali precisazioni tutoristiche, con scopo meramente "educativo" e di rimprovero per il giudice *a quo* (ma a questo punto non si comprende il perché della scelta a favore dell'udienza pubblica e della sentenza), oppure si leggono quali indicazioni e suggerimenti per future rimessioni. Si ha la sensazione, in altre parole, che la Corte, nell'escludere l'applicazione generalizzata del principio della *lex mitior* alle sanzioni amministrative, si prepari ad un puntuale lavoro di verifica delle singole ipotesi sanzionatorie, lasciando presagire, nel costante dialogo con la magistratura remittente, la sua disponibilità *pro futuro* ad intervenire con pronunce di accoglimento, che applichino puntualmente e preventivamente, rispetto alla Corte di Strasburgo, i criteri Engel.

Se così fosse, la Corte si preparerebbe ad un minuzioso ed impegnativo lavoro di verifica della legittimità costituzionale del nostro sistema sanzionatorio amministrativo, assumendosi frattanto il rischio di esporre lo Stato italiano ad una serie di condanne per violazione degli artt. 6 e 7 CEDU, soprattutto nei casi in cui la questione di legittimità costituzionale non fosse previamente sollevata dai giudici di merito<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Punto 4.4 delle considerazioni in diritto. Per argomentazioni del tutto analoghe v. i riferimenti richiamati da P. PROVENZANO, *op.cit.*, 880, nt. 10.

<sup>19</sup> Ancora punto 4.4 delle considerazioni in diritto.

<sup>20</sup> Punto 4.5 delle considerazioni in diritto.

<sup>21</sup> Analizza, infatti, le "ricadute" sul nostro sistema sanzionatorio amministrativo della giurisprudenza della Corte EDU P. PROVENZANO, *op.cit.*, 887 ss., il quale considera queste conseguenze pressoché generalizzate, perché a suo giudizio i requisiti Engel si realizzerebbero "nella quasi totalità dei casi". Fra queste conseguenze, oltre alla necessità di

D'altronde, si può anche comprendere perché la Consulta sia refrattaria ad estendere in modo generalizzato alle sanzioni amministrative il principio di retroattività della *lex mitior*: si tratta, infatti, di mettere in discussione un pilastro del nostro ordinamento ormai "pietrificato", qual è l'asserita autonomia delle sanzioni amministrative da quelle penali<sup>22</sup>. Non par dubbio, infatti, che il tema dell'applicazione della *lex mitior* abbia costituito e ancora costituisca un elemento determinante l'autonomia dell'illecito amministrativo<sup>23</sup>.

Tuttavia, forse la Corte non si avvede di come, favorendo una lettura frammentata delle sanzioni amministrative, con la scelta di esaminarle caso per caso, finisca essa stessa per contribuire a minarne la considerazione unitaria e quindi l'autonoma configurazione<sup>24</sup>.

E tutto ciò a fronte, invece, di una tendenza, favorita proprio dalla Corte di Strasburgo, a superare le tradizionali distinzioni fra tipi diversi di sanzione amministrativa e ad assicurare identiche garanzie per il cittadino, di fronte a qualsivoglia manifestazione di potestà punitiva, sia essa connessa o meno alla concreta cura dell'interesse pubblico<sup>25</sup>.

La verità è che i tempi sono maturi per un ripensamento complessivo del tema delle sanzioni amministrative: a trentacinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 689 del 1981, è necessario ragionare sulla eterogeneità delle sanzioni amministrative rispetto al resto del diritto amministrativo<sup>26</sup>, superare l'illusione che si possa rimediare alla ipertrofia della giustizia penale tramite la depenalizzazione<sup>27</sup> e soprattutto rivedere la disciplina generale delle sanzioni amministrative, con il pieno e generalizzato riconoscimento delle garanzie affermate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>28</sup>.

---

assoggettare il sistema sanzionatorio amministrativo nazionale al principio della retroattività in *mitius*, l'A. individua: il superamento dell'orientamento dei Giudici nazionali secondo cui non sussisterebbe alcun "obbligo costituzionale di tipicità e determinatezza delle fattispecie sanzionatorie"; il divieto di irrogare distinte sanzioni, una di carattere amministrativo e una di carattere penale, per una medesima condotta (*ne bis in idem*); il rispetto, anche in sede di applicazione delle sanzioni amministrative, del principio di presunzione di innocenza; il divieto che una stessa Autorità svolga sia funzioni inquirenti che sanzionatorie. L'Autore esamina anche le varie sanzioni cui la Corte di Strasburgo ha riconosciuto la natura sostanzialmente "penale", rispettivamente nelle note 39 (sanzioni adottate da Autorità amministrative indipendenti), 40 (sanzioni amministrative previste nelle ipotesi di violazione delle norme del Codice della strada) e 41 (sanzioni fiscali).

<sup>22</sup> Anche se, come ci ricorda la Corte di Cassazione (Sezioni Unite, n. 500 del 1999, in tema di risarcibilità del danno da lesione dell'interesse legittimo), anche la giurisprudenza "pietrificata" può essere talora rivisitata (non a caso, anche in quella circostanza sull'onda di sollecitazioni provenienti da organismi sovranazionali).

<sup>23</sup> Cfr. C.PIEGALLINI, *Argomenti per l'autonomia dell'illecito amministrativo: il nodo della "lex mitior"*, Nota a Cass. sez. I civ. 9 marzo 1992, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, 1994, fasc. 4, 1551 ss.

<sup>24</sup> Esamina l'evoluzione che ha subito l'orientamento della Corte costituzionale ed individua nell'essenza afflittiva la possibile ragione di equiparazione della nozione di sanzione amministrativa a quella penale A.MILONE, *Illecito amministrativo e principio di retroattività della legge sopravvenuta più favorevole*, in *Foro amm.*, 2015, fasc. 11, 2971 ss.

<sup>25</sup> Cfr. F. GOISIS, *Verso una nuova nozione di sanzione amministrativa in senso stretto: il contributo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 2, 2014, 337 ss., il quale sostanzialmente rileva il tendenziale superamento della tradizionale distinzione fra sanzioni amministrative "in senso stretto", connotate dal loro comminare vere e proprie pene (per lo più di natura pecuniaria) in senso tecnico giuridico estranee a finalità ripristinatorie o risarcitorie e piuttosto aventi carattere strettamente afflittivo e special preventivo; e sanzioni amministrative "in senso lato", con carattere genericamente ablatorio, tipiche espressioni di potere amministrativo autoritativo, rispetto alle quali in capo al cittadino sorgerebbero posizioni non di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo, con evidenti ricadute sul piano giurisdizionale.

<sup>26</sup> Cfr. A. TRAVI, *Incertezza delle regole e sanzioni amministrative*, in *Dir.Amm.*, fasc. 4, 2014, 627.

<sup>27</sup> *Ibidem*, dove l'A. sottolinea come depenalizzare abbia nei fatti significato trasferire sulla pubblica amministrazione ulteriori compiti, rispetto ai quali è spesso impreparata, così da ridurre la capacità complessiva dell'ordinamento di far fronte all'illegalità.

<sup>28</sup> Anche perché, come è stato giustamente sottolineato, tutti i fenomeni di diritto intertemporale investono sia la forma di Stato sia l'affidamento del cittadino. Cosicché, se la *lex mitior* costituisce il frutto di una mutata visione

Ma, effettivamente, una riforma così pervasiva ed incisiva non pare proprio che possa essere appannaggio della giustizia costituzionale, comunque chiamata, sebbene nel nostro Stato di diritto la separazione dei poteri sia ormai sempre più flebile, a rispettare la discrezionalità del legislatore; quantomeno fintanto che il proliferare delle eccezioni che importino l'efficacia retroattiva della *lex mitior*, grazie ad interventi specifici del legislatore nazionale ma anche a puntuali spinte provenienti dalla Corte EDU, non arrivi a configurare una regola così consolidata da risultare ineludibile.

---

culturale e sociale dei fatti, è naturale che la disciplina intervenuta successivamente debba trovare applicazione ai rapporti precedenti, fintantoché ciò sia possibile, se non altro in ossequio al principio di uguaglianza. Cfr. A. LANZAFAME, *Retroattività della lex mitior. Una riflessione sul diritto intertemporale tra principio del favor, tutela dell'affidamento, e libertà di autodeterminazione del singolo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 aprile 2015.