

# Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador

Ius Publicum Innovatio (IPI) | Foro Iberoamericano FIDA

Director: Guillermo Sánchez Luque

## Staff

### Director del Anuario:

- Dr. Guillermo Sánchez Luque

Profesor titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de la Universidad del Externado de Bogotá. Colombia

### Coordinador del Anuario:

- Diego Alejandro Rueda Acevedo

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Colombia.

### Comité Editorial del Anuario:

- Dra. Miriam Mabel Ivanega

Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Argentina.

- Dr. Allan R. Brewer-Carias

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela e individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

- Dr. Álvaro Tafur Galvis

Ex - rector y Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de

## Temas Tratados

- Derecho Administrativo
- Derecho Administrativo Sancionador
- Poder punitivo de la Administración
- Poder represor
- Infracciones administrativas

Nuestra Señora del Rosario.  
Bogotá. Colombia.

- Dr. Jorge Danos Ordóñez

Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Pontificia Universidad  
Católica del Perú.

- Dr. Olivo Rodríguez  
Huertas

Profesor de Derecho  
Administrativo de Universidad  
Católica Madre y Maestra de  
República Dominicana.

- Dr. Francisco Javier Sanz  
Larruga

*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la Universidad  
de La Coruña*

- Dr. Sergio Martín Esquivel

Presidente de la Asociación  
Mexicana de Compliance

#### **Dirección de la Colección**

#### **Presidente:**

- Dr. Jaime Rodríguez-  
Arana Muñoz  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*

#### **Coordinador:**

- Dr. Alejandro Canónico  
Sarabia  
*Profesor en la  
Universidad Internacional  
de La Rioja  
Director Ejecutivo en Ius  
Publicum Innovatio*

#### **Secretario Académico:**

- José Ignacio Herce Maza  
*Investigador Asociado en  
Ius Publicum Innovatio*

**Consejo Científico:**

- María Victoria de Dios Vieitez  
*Profesora Titular de  
Derecho Administrativo  
de la Universidad de la  
Coruña*
- Almudena Fernández Carballal  
*Profesora Titular de  
Derecho Administrativo  
de la Universidad de la  
Coruña*
- Luis Ferney Moreno  
*Director del  
Departamento de Derecho  
Minero Energético de la  
Universidad Externado de  
Colombia*
- Martín Galli Basualdo  
*Profesor de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de Buenos  
Aires*
- Iñigo del Guayo Castiella  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de Almería*
- Sergio Martín Esquivel  
*Consejero de la  
Organización  
Internacional de la  
Integridad de la  
Administración Pública*
- Alejandro Pérez Hualde  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad Nacional de  
Cuyo*
- Jaime Rodríguez-Arana Muñoz  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*
- Armando Rodríguez García  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad Central de  
Venezuela*
- Francisco Javier Sanz Larruga  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*

- Mirta Gladis Sotelo de Andreau  
*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Nordeste*
- William Zambrano  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario*
- Alejandro Canónico Sarabia  
*Profesor en la Universidad Internacional de La Rioja*  
*Director Ejecutivo en lus Publicum Innovatio*

ISSN: 2953-3872

*Se encuentra indexado a LatinDex*

## Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador

Director: Guillermo Sánchez Luque



### Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador - Año 2019



#### PRESENTACIÓN

- PRESENTACIÓN

##### Presentación


Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime 



#### DOCTRINA


- DOCTRINA











##### Introducción

Sánchez Luque, Guillermo 

- DOCTRINA

Una reflexión crítica sobre el Derecho Administrativo Sancionador. La necesidad de interiorizar el espíritu y el modelo de trabajo judicial

Barnés, Javier 

- DOCTRINA **El Procedimiento Administrativo Sancionatorio en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
*Leiva Poveda, Jorge* 
- DOCTRINA **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**  
*Aguilar Viana, Ana Cristina*  - *Desiree Salgado, Eneida* 
- DOCTRINA **El Procedimiento Administrativo Sancionador en Costa Rica**  
*Hernández Vargas, Marco Antonio* 
- DOCTRINA **Apuntes sobre poder sancionador de la Administración Pública en Cuba**  
*Espinosa Velázquez, Kenia Margarita* 
- DOCTRINA **Panorama del Derecho Administrativo Sancionador Ecuatoriano**  
*Elizalde Jalil, Marco A.* 
- DOCTRINA **El Derecho Administrativo Sancionador en España**  
*Rebollo Puig, Manuel* 
- DOCTRINA **La potestad punitiva o sancionadora en materia administrativa en Honduras**  
*Cerrato, Héctor* 
- DOCTRINA **Le sanzioni interdittive nell'ordinamento italiano**  
*Porporato, Anna* 
- DOCTRINA **La potestad sancionadora en el proyecto de Ley General del Régimen Jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo común y derecho de los ciudadanos**  
*Navarro, Karlos* 
- DOCTRINA **Derecho Administrativo Sancionador en la República Oriental del Uruguay**  
*Rotondo, Felipe* 
- DOCTRINA **Aproximación al Derecho Administrativo Sancionador en Venezuela**  
*Araujo-Juárez, José* 

Doctrina

Título: **Le sanzioni interdittive nell'ordinamento italiano**

Autor: [Porporato, Anna](#)

País:  Italia

Publicación: [Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador](#) - Año 2019

Fecha: 01-12-2019

Cita: IJ-CMXI-120

## Le sanzioni interdittive nell'ordinamento italiano

Anna Porporato

### **I. Le sanzioni amministrative**

Per poter affrontare il tema delle sanzioni amministrative interdittive è necessario prima soffermare l'attenzione sulla nozione di sanzione in generale e poi sulla nozione di sanzione amministrativa in particolare. I tratti caratteristici del concetto di sanzione emergono più dagli studi di teoria generale che dalle discipline che di tale concetto si sono occupate [1]. In dottrina non si può non fare riferimento alla definizione di sanzione prospettata da Zanobini, il quale considerava sanzione «la conseguenza dannosa che il legislatore collega al fatto di colui che viola la norma, come corrispettivo della sua azione e come mezzo di restaurazione dell'ordine giuridico da essa turbato»[2]. In termini non dissimili, è stato osservato che la previsione di una disposizione sanzionatoria può trovare giustificazione solo

laddove la medesima sia preceduta dalla formulazione di una norma prescrittiva che individui quali azioni siano da considerare illecite[3]. Il che equivale ad affermare che «non esistono illeciti senza sanzioni, e (che) senza sanzione non esiste illecito in senso proprio»[4].

Dalle definizioni riportate emerge con evidenza come il concetto di sanzione consti di due elementi: l'inosservanza di un precetto che impone doveri ed obblighi e la conseguente irrogazione di una misura sfavorevole in capo al soggetto trasgressore.

Se, quindi, è da considerare sanzione la misura sfavorevole di un illecito, ossia la conseguenza che l'ordinamento collega alla violazione di un precetto, consistente in un divieto di compiere una data azione od omissione, al fine di ristabilire l'ordine giuridico violato[5], si può affermare che una misura negativa adottata nell'esercizio di una potestà amministrativa può essere qualificata come sanzione amministrativa se: i) è la reazione dell'ordinamento ad un illecito, illecito che può consistere sia nell'inosservanza della norma che nell'inosservanza di un provvedimento amministrativo [6]; ii) è diretta nei confronti dell'autore che ha commesso l'illecito e non nei confronti dell'atto; iii) ha finalità afflittive e di prevenzione[7].

Precisata la definizione di sanzione è ora possibile chiarire ciò che sanzione non è. In tal senso, autorevole dottrina ha affermato che non possono essere definite sanzioni: a) la misura, di carattere preventivo e cautelare, che non presuppone l'accertamento della violazione della legge; b) la dichiarazione di nullità o la rimozione dell'atto invalido, perché la reazione opera qui soltanto nei confronti dell'atto, mentre il soggetto rimane estraneo alla diretta considerazione normativa; c) la reintegrazione, in qualsiasi forma, dello stato di cose antecedente alla trasgressione, da cui esula qualsiasi finalità afflittiva[8].

In particolare, il carattere afflittivo-punitivo proprio della sanzione varrebbe a contrassegnare la sanzione amministrativa, distinguendola da altre forme di reazione della Pubblica Amministrazione a fronte di violazioni di precetti giuridici. In tal senso, Zanobini parla di sanzione amministrativa in termini di "pena in senso tecnico" ed evidenzia come tale caratteristica non consenta di assimilare la sanzione amministrativa a misure dirette a conservare o ripristinare interessi sostanziali lesi dall'infrazione[9]. Zanobini può essere considerato il principale esponente dell'orientamento dottrinario che fonda la distinzione tra la sanzione amministrativa e le altre forme di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di precetti giuridici sul presupposto della natura afflittiva-punitiva propria solo delle sanzioni amministrative.

La nozione di sanzione come pena in senso tecnico, definita dalla stessa dottrina come "sanzione amministrativa in senso stretto" [10], avrebbe ispirato il legislatore della legge di depenalizzazione del 24 novembre 1981, n. 689, la quale individua al capo I alcuni principi chiaramente modellati sulla nozione di sanzione amministrativa intesa come "pena"[11].

Al concetto di sanzione in senso stretto si è contrapposto il concetto di "sanzione in senso ampio", il quale fa riferimento a qualsiasi forma di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di un precetto[12], finendo per ricomprendere nella categoria delle sanzioni amministrative anche le c.d. misure reintegrative e soddisfattive, come l'obbligo di demolizione disposto in materia urbanistica, ed anche quelle misure c.d. obiettive e reali, come la confisca. Tali misure si caratterizzano per il fatto di non essere rivolte direttamente nei confronti del soggetto che ha violato la norma ma di colpire la res coinvolta nella fattispecie e, solo indirettamente, il soggetto trasgressore. Nella nozione ampia di sanzione amministrativa vengono, di fatto, ricompresi, oltre alle misure finalizzate a punire il trasgressore del precetto normativo, anche le misure preordinate al ripristino della situazione di fatto antecedente alla violazione e gli obblighi aventi carattere risarcitorio del danno cagionato dalla violazione all'Amministrazione[13].

L'adesione da parte della dottrina e della giurisprudenza, prima dell'entrata in vigore della legge n. 689 del 1981, alla nozione ampia di sanzione amministrativa, nella quale viene ricompresa, come si è precisato, ogni forma di reazione sfavorevole da parte dell'Amministrazione alla violazione di un precetto, è stata criticata per la rischiosa conseguenza a cui può condurre, ossia che attraverso una

indiscriminata assimilazione di figure caratterizzate da pochi elementi comuni risulta impossibile tratteggiare i tratti fondamentali della figura della sanzione[14].

## II. Le sanzioni interdittive

Nel novero delle sanzioni amministrative rientrano le sanzioni interdittive che consistono nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'Amministrazione. Nell'ambito delle sanzioni interdittive si può distinguere tra sanzioni che "incidono sull'esercizio di un diritto (ad esempio, chiusura di un esercizio commerciale) ovvero su provvedimenti amministrativi che consentano l'esercizio di un diritto (ad esempio, revoca dell'autorizzazione al commercio)" o attribuiscono al trasgressore particolari benefici [15]. Per contro, non possono essere definite sanzioni interdittive ma piuttosto misure interdittive le misure ed i provvedimenti interdittivi cautelari con i quali la Pubblica Amministrazione, esercitando una discrezionalità amministrativa proiettata al futuro, persegue interessi pubblici; tali misure e tali provvedimenti sono privi del carattere punitivo-afflittivo proprio delle sanzioni amministrative e poggiano su di una valutazione limitata alla sola condotta pregressa tenuta dal trasgressore [16].

La misura interdittiva potrà essere definita alla stregua di una sanzione amministrativa nel caso in cui "costituisca sanzione di un illecito", mentre sarà priva del carattere sanzionatorio ove sia semplicemente conseguenza dell'accertamento di un'inidoneità di un soggetto, determinata dalla legge o valutata caso per caso dall'Amministrazione, a svolgere una certa attività o ad essere parte di un certo rapporto[17].

E' possibile riconoscere carattere sanzionatorio alle misure interdittive che siano caratterizzate da una relazione di accessorietà o di complementarietà rispetto alle sanzioni pecuniarie, in ragione della identità dei presupposti che legittimano l'esercizio della funzione amministrativa [18]. Parimenti, la previsione di una graduazione delle misure di interdizione in funzione della gravità dell'infrazione è indice del carattere sanzionatorio delle stesse[19]. Alla funzione afflittiva-punitiva che contraddistingue ovviamente anche le sanzioni interdittive si collega spesso anche una funzione di garanzia per gli interessi tutelati dall'Amministrazione. In tal senso, l'interdizione di un soggetto, testimoniando la sua inidoneità a svolgere determinate attività, a ricoprire alcuni ruoli di responsabilità, a divenire parte di alcuni rapporti, anche contrattuali, persegue la finalità di proteggere gli interessi collettivi[20] .

### *A) L'applicabilità alle sanzioni interdittive della disciplina contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689*

La legge 24 novembre 1981, n. 689, dedicata alle sanzioni amministrative pecuniarie, si occupa delle sanzioni interdittive solo marginalmente per il tramite della disciplina delle sanzioni amministrative accessorie[21]. L'art. 11 della l. 689/1981 individua i criteri di commisurazione delle sanzioni accessorie facoltative, i quali coincidono con i criteri stabiliti per le sanzioni amministrative pecuniarie. L'art. 20 della l. 689/1981 prevede la possibilità di applicare come sanzioni interdittive quelle previste dalle leggi come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'Amministrazione.

Con riguardo al procedimento sanzionatorio, avente carattere contenzioso, e per quanto attiene ai principi sulla responsabilità si deve fare riferimento alla disciplina generale contenuta nella l. 689/1981[22].

La natura sanzionatoria delle misure interdittive previste dall'art. 20 della l. 689/1981 è espressamente riconosciuta dalla stessa disposizione, a mente della quale tali misure devono essere adottate per il tramite di un provvedimento (sentenza di condanna, ordinanza-ingiunzione o atto di irrogazione della sanzione principale) di accertamento della consumazione dell'illecito (art. 20, comma 1). Il comma 2 del citato art. 20, in contrasto con quanto precisato nel comma 1, stabilisce che le sanzioni amministrative accessorie «non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna o, nel caso di connessione tra illecito amministrativo e illecito penale ex art. 24 della l. 689/1981, fino a che il provvedimento stesso non sia divenuto esecutivo. A fronte di



tale contrasto, è stato rilevato che all'espressione "non sono applicabili" contenuta nel comma 2 dell'art. 20 dovrebbe essere attribuito il significato di "non sono esecutive"; di conseguenza le sanzioni interdittive, pur essendo state applicate, dovrebbero considerarsi prive di efficacia fino a quando l'illecito non sia stato accertato in maniera definitiva, e cioè fino a quando il provvedimento che dispone la sanzione principale non sia divenuto inoppugnabile[23]. A tale conclusione si dovrebbe pervenire per due ordini di ragioni. In primo luogo, in ragione del fatto che l'applicazione della sanzione accessoria, proprio per il suo carattere dipendente non solo dall'accertamento dell'illecito, ma anche dall'irrogazione della sanzione principale, non può non essere disposta che contestualmente all'adozione dell'ordinanza di ingiunzione o del provvedimento che conclude il procedimento sanzionatorio, ovvero contestualmente all'emissione della sentenza di condanna. In secondo luogo, a motivo del fatto che, incidendo la sanzione interdittiva su diritti e facoltà della persona, i quali difficilmente sarebbero suscettibili di restitutio in integrum in caso di accertamento giurisdizionale dell'insussistenza dell'illecito sanzionato, rappresenterebbe una garanzia di tutela il fatto che si dia corso alla esecuzione della sanzione accessoria nel momento in cui non siano più esperibili i mezzi ordinari di impugnazione perché decorso il termine per proporre l'opposizione o perché passata in giudicato la sentenza sull'opposizione o divenuta irrevocabile la sentenza di condanna[24].

### **III. L'applicabilità delle garanzie della CEDU alle sanzioni amministrative e alle sanzioni interdittive in particolare. La posizione della Corte costituzionale**

Anche le sanzioni interdittive sono state oggetto di esame da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo[25] in ordine alla loro qualificazione alla stregua di sanzioni penali, ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalle disposizioni di cui agli artt. 6 (Diritto ad un equo processo) e 7 (Nulla poena sine lege) della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[26] ove ricorra almeno uno dei criteri, tra loro alternativi, individuati dalla Corte EDU nella sentenza Engel del 1976[27]. Come noto, i criteri che secondo la Corte di Strasburgo consentono di qualificare una sanzione come penale, conosciuti come "Engel criteria", sono: a) la qualificazione giuridica della trasgressione secondo il diritto nazionale; b) la natura della sanzione che deve essere punitiva, in uno con la funzione preventiva-deterrente; c) la severità e significatività del sacrificio imposto [28]. Con riguardo al criterio della qualificazione giuridica della trasgressione può dirsi che tale criterio ha natura formale e portata relativa dal momento che spetta alla Corte EDU valutare la correttezza della qualificazione operata dallo Stato alla luce degli altri due criteri[29], i quali assumono, quindi, una rilevanza decisiva ai fini della qualificazione della misura afflittiva in termini di sanzione penale. Secondo la Corte EDU sono da considerare sostanzialmente "penali": i provvedimenti con i quali viene perseguita la cura in concreto dell'interesse pubblico, i quali si caratterizzano anche per la finalità punitiva [30], le misure interdittive previste a fronte di illeciti e connotate da un certo grado di severità [31], oltre alle misure ripristinatorie-reali [32].

Nella sentenza sul caso Öztürk [33] la Corte EDU ha affermato l'affinità della sanzione amministrativa con quella penale e, di conseguenza, la necessità di estendere le garanzie processuali della CEDU anche all'illecito amministrativo. In dottrina, prendendo le mosse da tali argomentazioni, si è ritenuto doversi applicare all'illecito amministrativo non solo l'art. 6 della CEDU, sul giusto processo, ma anche le altre norme dedicate alla "materia penale", in particolare l'art. 7 della CEDU che fissa il principio di irretroattività della norma sanzionatoria[34].

Con riguardo alle sanzioni interdittive, nella sentenza della Corte EDU del 30 maggio 2006, relativa al caso Matyjec v. Polland [35], riguardante un procedimento di c.d. "lustrazione", avente carattere amministrativo e non penale, a conclusione del quale l'ordinamento polacco ha sanzionato con l'interdizione per dieci anni dalle cariche politiche, e in genere dai pubblici uffici e dall'esercizio di una serie di professioni, chi aveva reso false dichiarazioni in ordine alla sua passata collaborazione con il regime comunista, la Corte EDU ha qualificato come penale la sanzione interdittiva a motivo della prevalenza nella stessa di profili penalistici[36]. E' stato riconosciuto, inoltre, il carattere di sanzione penale alla misura consistente nella interdizione perpetua dall'esercizio di attività di gestione di investimenti finanziari altrui comminata dall'Autorità amministrativa indipendente francese per le operazioni di borsa (COB)[37].

La Corte di giustizia dell'Unione europea[38] ha accolto la nozione convenzionale di sanzione penale, richiamando espressamente i tre criteri che valgono a qualificare una misura afflittiva (nel caso una sovratassa) come sanzione penale, ossia: «qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale (...), natura dell'illecito (...) nonché grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere»[39] ed ha concluso nel senso della necessaria applicazione dei principi e delle garanzie della CEDU alle sanzioni amministrative inflitte dall'Unione europea[40]. Inoltre, non bisogna dimenticare che sia nel preambolo dell'Atto unico europeo che nella disposizione dell'art. 6, n. 3, del Trattato sull'Unione Europea viene affermato che le norme ed i principi della CEDU devono essere considerati parte integrante del diritto dell'Unione europea. Ancora a livello di Unione europea, è necessario fare riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tal senso, è stato messo in luce come l'art. 6 della CEDU trovi esatta corrispondenza nell'art. 47 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, dovendosi, di conseguenza considerare vincolante in tutti i procedimenti sanzionatori di interesse dell'Unione europea la disposizione dell'art. 6 della CEDU[41]. In termini non dissimili è stato osservato[42] che le garanzie penalistiche sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto da interpretarsi, ai sensi dell'art. 52, par. 3 della stessa Carta, in conformità alla CEDU e alla giurisprudenza di Strasburgo[43], debbono essere estese alle sanzioni amministrative, comprese quelle garanzie contenute nell'art. 49 della stessa Carta, rubricato «Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene». Ed ancora si è sottolineato come proprio dalla necessità di interpretare le garanzie sancite dalla Carta dei diritti fondamentali alla luce della CEDU e della giurisprudenza convenzionale discenderebbe la particolare primazia propria del diritto dell'Unione europea sui sistemi nazionali, e questo anche indipendentemente dalla adesione di quest'ultima alla CEDU, adesione che, ove formalizzata, renderebbe la Convenzione «un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione»[44].

Per quanto riguarda il recepimento dell'insegnamento della Corte EDU nell'ordinamento nazionale è opportuno ricordare, come è stato attentamente osservato[45], che sia la Corte costituzionale che la dottrina maggioritaria hanno evidenziato, in un primo tempo, la specificità e l'autonomia del sistema delle sanzioni amministrative rispetto a quello delle sanzioni penali ed hanno ritenuto doversi applicare in materia di sanzioni amministrative le stesse disposizioni costituzionali applicabili alla generale attività delle pubbliche amministrazioni, ossia gli artt. 23 e 97 della Costituzione e in materia di sanzioni penali le disposizioni di cui agli artt. 25, co. 2 e 27 della Costituzione[46].

Nel 2010, con una storica sentenza [47], la Corte costituzionale ha mutato radicalmente il proprio orientamento e ha sancito l'applicabilità delle garanzie previste per il diritto penale sostanziale a tutte le sanzioni, anche formalmente amministrative, contrassegnate dal carattere afflittivo. Nel citato arresto il giudice costituzionale ha affermato, in termini generali, che: «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto». In particolare, poi, la Consulta ha ritenuto che il principio di tassatività-determinatezza sarebbe «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»[48]. Più recentemente la Consulta ha messo in luce come, attraverso il superamento del criterio della forma della sanzione amministrativa, la Corte EDU abbia evitato che venisse «disperso il fascio delle tutele che aveva storicamente accompagnato lo sviluppo del diritto penale, e alla cui difesa la CEDU è preposta»[49] ed ha evidenziato la necessità di estendere le garanzie penalistiche, in particolare quelle sancite dagli artt. 6 e 7 della CEDU, nei confronti di tutti i provvedimenti che siano sanzioni penali secondo la CEDU, o perché di natura penale o perché caratterizzate da una particolare gravità di natura penalistica[50].

La Corte costituzionale[51], in materia di incentivi per lo sviluppo di energie rinnovabili, ha risolto alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato[52] con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 43, comma 1 e all'art. 23, comma 3, del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28, in ordine alla sanzione interdittiva prevista dal citato art. 43, per contrasto con l'art. 25 della Costituzione e

l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alle garanzie sancite dall'art. 7 della CEDU, le quali devono trovare attuazione in caso di sanzioni penali in senso sostanziale. In particolare, l'art. 43, comma 1, prevedeva la sanzione interdittiva consistente nella esclusione dalla concessione di alcuni incentivi per la produzione di energie rinnovabili, per un periodo di 10 anni, nel caso in cui fosse stata presentata una falsa dichiarazione di conclusione dei lavori di installazione dell'impianto[53]. Con il d.lgs. n. 28 del 2011 era stato previsto che venisse sanzionata con la citata misura interdittiva la condotta dei soggetti che forniscono documenti non veritieri o rendono false dichiarazioni per ottenere gli incentivi in questione e questo, non solo con riguardo agli impianti sottoposti al nuovo regime, ma anche in relazione agli impianti assoggettati alla normativa precedente. Proprio sotto tale profilo il Consiglio di Stato ha ritenuto sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 43, comma 1, del d.lgs. 28/2011, sia per violazione dell'art. 25 della Costituzione che dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alle garanzie sancite nell'art. 7 della CEDU, applicabili alle sanzioni penali in senso sostanziale.

La Consulta, accogliendo le censure di illegittimità costituzionale prospettate dal Consiglio di Stato, ha ritenuto che la disposizione censurata violasse l'art. 25 della Costituzione prevedendo una misura afflittiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, e l'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 7 della CEDU, in quanto «l'assegnazione alla "materia penale" di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto [...] dei principi sanciti dal citato art. 7», per il quale non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso[54]. Inoltre, la Consulta ha inteso evidenziare che la misura interdittiva, incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante e in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni commesse, si porrebbe manifestamente in contrasto con i principi di proporzionalità ed adeguatezza[55].

#### **IV. Le sanzioni interdittive previste dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 in caso di responsabilità amministrativa degli enti collettivi**

Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 ha introdotto un modello di responsabilità ed il relativo regime sanzionatorio nei confronti degli enti collettivi (persone giuridiche, società o associazioni anche prive di personalità giuridica) nel caso di reati compiuti da soggetti che rivestono una posizione apicale all'interno dell'ente ovvero da soggetti sottoposti all'altrui vigilanza. Le sanzioni interdittive rivestono un ruolo centrale nell'impianto sanzionatorio della responsabilità da reato dell'ente[56]. Incidono, infatti, con varie modulazioni sullo svolgimento di attività tipiche dell'ente, potendone comportare anche la paralisi[57]. L'art. 9 del d.lgs. 231/2001 prevede quali sanzioni interdittive: l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; il divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; infine il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Per l'ipotesi della interdizione dall'esercizio dell'attività vale la regola per cui la sua irrogazione deve essere limitata al caso in cui le altre sanzioni risultino inadeguate al fine e di limitare le gravi conseguenze che possono derivare dalla sua applicazione[58].

E' stato osservato che, al di fuori dell'ipotesi della sanzione della interdizione dall'esercizio dell'attività, la quale rappresenta la misura sanzionatoria interdittiva più grave, non sussiste tra le altre sanzioni interdittive un rapporto gerarchico in ordine all'afflittività delle stesse, afflittività che dipenderà spesso dal tipo di attività, interessata dalla sanzione, in concreto esercitata dall'impresa[59].

L'art. 13 del d.lgs. 231/2001 prevede che le sanzioni interdittive si applichino in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorra almeno una delle seguenti condizioni: a) l'ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato sia stato commesso da soggetti in

posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato sia stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative; b) in caso di reiterazione degli illeciti[60].

Il sistema delle sanzioni interdittive previsto dal d.lgs. 231/2001 persegue una duplice funzione: da un lato la funzione special-preventiva che si evince dalla erogazione mirata al tipo di attività che ha causato l'illecito e dall'altro la funzione di prevenzione generale che si manifesta attraverso i gravi effetti paralizzanti che possono travolgere l'attività svolta dall'ente[61].

E' previsto che la durata delle sanzioni interdittive non possa essere inferiore a tre mesi e superiore a due anni.

Dalla disposizione dell'art. 12 del d.lgs. 231/2001, la quale prevede la riduzione della sanzione pecuniaria ove ricorrano alcune ipotesi, si può desumere che nelle medesime ipotesi non potranno essere applicate sanzioni interdittive. Si tratta delle ipotesi considerate dal comma 1 dell'art. 12, le quali si riferiscono al caso in cui l'autore del reato abbia commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne abbia ricavato vantaggio o ne abbia ricavato un vantaggio minimo e al caso in cui il danno patrimoniale cagionato sia di particolare tenuità.

I criteri di scelta delle sanzioni interdittive sono individuati dall'art. 14 del d.lgs. 231/2001, ai sensi del quale l'oggetto specifico delle sanzioni deve essere costituito dalla specifica attività alla quale si riferisce l'illecito posto in essere dall'ente. Tale previsione risponde alla necessità di non penalizzare in modo indiscriminato il complesso di attività svolte dall'ente, nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza che devono governare il regime sanzionatorio[62].

In giurisprudenza è stato sottolineato come nella scelta delle sanzioni interdittive il giudice sia chiamato a seguire, in applicazione del principio di proporzionalità, il criterio della frazionabilità che impone che la sanzione interdittiva non venga applicata in maniera generalizzata all'attività dell'ente nel suo complesso ma investa, invece, l'attività che in concreto ha causato l'illecito. Di conseguenza, nella sentenza con la quale viene irrogata la sanzione interdittiva dovranno essere indicate l'attività o le strutture alle quali la sanzione fa riferimento a pena di inefficacia della sanzione stessa[63].

L'art. 16 del d.lgs. 231/2001 ha previsto in alcuni casi l'applicazione in via definitiva di talune fattispecie di sanzioni interdittive. In tal senso, può essere disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività se l'ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed sia già stato condannato, almeno tre volte negli ultimi sette anni, alla interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività. Il giudice può applicare all'ente, in via definitiva, la sanzione del divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione ovvero del divieto di pubblicizzare beni o servizi quando sia già stato condannato alla stessa sanzione almeno tre volte negli ultimi sette anni[64]. L'art. 17 del d.lgs. 231/2001 prevede una serie di condotte riparatorie in grado di escludere l'applicazione delle sanzioni interdittive. Nei confronti dell'ente non verranno applicate le sanzioni interdittive ove ricorrano tre condizioni, i.e.: (i) quando l'ente abbia provveduto a risarcire integralmente il danno e ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero si sia comunque adoperato in tal senso; (ii) quando l'ente abbia eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato, mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello posto in essere; (iii) quando l'ente abbia messo a disposizione ai fini della confisca il profitto conseguito. Si tratta di condizioni che devono verificarsi prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, cumulativamente e non alternativamente [65]. Le sanzioni interdittive possono trovare applicazione nel corso del procedimento come misure cautelari ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 231/2001 quando, oltre ai gravi indizi di responsabilità dell'ente, vi siano fondati e specifici elementi che fanno ritenere concreto il pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede.

La Corte di cassazione, in sede penale[66], dopo aver riconosciuto la natura di sanzione "principale" alla sanzione interdittiva, ha ammesso l'applicabilità del rito abbreviato dell'applicazione della pena su richiesta del parti, disciplinato dall'art. 444 c.p.c., anche nell'ipotesi in cui sia irrogata una sanzione interdittiva, la quale può, quindi, essere oggetto di accordo tra le parti, in relazione alla tipologia e alla durata, accordo che il giudice è tenuto a rispettare non potendo applicare una sanzione diversa in

violazione dell'accordo. Tale rito alternativo, richiamata dall'art. 63 del d.lgs. 231/2001, è ammesso in due sole ipotesi: nel caso di illeciti degli enti in ordine ai quali sia prevista la sola sanzione pecuniaria e nel caso in cui il giudizio nei confronti dell'imputato persona fisica sia definito o definibile a norma dell'art. 444 c.p.c. ed il giudice non ritenga di dover applicare una sanzione interdittiva di tipo definitivo nei confronti della persona giuridica[67].

La materia delle sanzioni interdittive applicabili agli enti è stata, fin dall'entrata in vigore del d.lgs. 23/2001 oggetto di interesse da parte della dottrina. A tal proposito, se da una parte vi è chi sottolinea le gravi ripercussioni che le sanzioni interdittive possono avere sulla vita dell'impresa, soprattutto se applicate in via cautelare, dall'altro vengono evidenziati gli effetti positivi che discendono dall'applicazione della disciplina contenuta nel d.lgs. 231/2001, tra i quali l'adozione di comportamenti virtuosi e di modelli organizzati adeguati, risultato dell'effetto deterrente dell'interdizione [68]. In questa seconda direzione si è mosso il legislatore con la previsione contenuta nell'art. 15 del d.lgs. 231/2001 del "commissario giudiziale" al quale, ove ricorrano i presupposti per l'interruzione dell'attività, vengono attribuiti poteri gestionali e compiti che consentano la prosecuzione dell'attività per una durata che sia pari a quella della sanzione interdittiva che avrebbe dovuto essere erogata. Deve, però, trattarsi di attività la cui interruzione possa comportare gravi ripercussioni per la collettività e sull'occupazione, considerate le dimensioni ed il contesto socio-economico in cui opera l'impresa[69].

*A) La natura della responsabilità ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 e l'estensione della disciplina in esso contenuta ai cc.dd. reati ambientali*

La configurabilità della responsabilità dei soggetti collettivi in termini di responsabilità amministrativa o penale continua ad essere oggetto di discussione sia in dottrina che in giurisprudenza [70]. Secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario si tratterebbe di responsabilità penale ed il ricorso al nomen della responsabilità amministrativa si spiegherebbe con l'esigenza percepita dal legislatore di evitare un contrasto con il principio della personalità della responsabilità penale, sancito dall'art. 27 della Costituzione [71]. L'orientamento minoritario espresso in giurisprudenza ritiene doversi attribuire alla responsabilità delineata dal d.lgs. 231/2001 natura schiettamente amministrativa[72]. Tra i due orientamenti si colloca l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il d.lgs. 231/2001 avrebbe introdotto un nuovo sistema di responsabilità sanzionatoria, un *tertium genus* rispetto ai noti e tradizionali sistemi di responsabilità penale e di responsabilità amministrativa, attraverso la previsione di un'autonoma responsabilità amministrativa propria dell'ente[73]. Si deve dar conto dell'estensione della normativa di cui al d.lgs. 231/2001 ai cc.dd. reati ambientali per il tramite del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 che ha recepito le due Direttive comunitarie riguardanti la tutela penale dell'ambiente (Dir. 2008/99/CE) e l'inquinamento provocato da navi (Dir. 2009/123/CE) ed ha introdotto nel d.lgs. 231/01 la disposizione di cui all'art. 25 undecies rubricata "reati ambientali". Il d.lgs. 121/2011 ha introdotto la responsabilità amministrativa da reato sia per le contravvenzioni di cui agli artt. 727 bis c.p. ("uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette") e 733 bis c.p. ("distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto") che per una serie di fattispecie di reato eterogenee già previste dal Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e da altre normative specifiche. Si tratta di: violazione delle norme in materia di scarichi sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque fognarie; abbandono, gestione non autorizzata e traffico illecito di rifiuti; inquinamento del suolo, del sottosuolo; commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione; violazione delle norme a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente[74]. È stato evidenziato come proprio la molteplicità di reati ambientali soggetti alla disciplina di cui al d.lgs. 231/2001 abbia indotto gli enti che svolgono attività potenzialmente pericolosa per l'ambiente ad adottare modelli e regole organizzative finalizzate a prevenire il rischio della commissione di reati ambientali, optando, in particolare, per l'adozione del modello organizzativo previsto dall'art. 6 del d.lgs. 231/2001 [75], il c.d. "modello 231"[76].

## **V. Le sanzioni irrogate dall'Autorità garante per la Concorrenza e il Mercato e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa**

La legge 10 ottobre 1990, n. 287 prevede che l'Autorità garante per la Concorrenza e il Mercato possa irrogare oltre alle sanzioni pecuniarie anche sanzioni interdittive. In particolare, ai sensi dell'art. 15

della l. 287/1990, nel caso in cui l'Autorità garante per la Concorrenza e il Mercato accerti le infrazioni previste dagli artt. 2 e 3 della l. 287/1990, oltre a diffidare le imprese ad eliminare tali infrazioni, nei casi più gravi, tenuto conto della gravità e della durata di tali infrazioni, dovrà applicare una sanzione amministrativa pecuniaria.

Per contro, nei casi «non gravi» la sanzione pecuniaria non sarà applicata immediatamente, ma solo qualora l'impresa non ottemperi, nel termine stabilito, ad eliminare le infrazioni. A fronte di reiterata inottemperanza dell'obbligo di eliminare le infrazioni, l'Autorità potrà disporre la sanzione interdittiva della sospensione dell'attività dell'impresa fino a trenta giorni. È stato osservato che l'esercizio della discrezionalità riguarderebbe non l'anzianità ma il quantum della sanzione. Nell'infliggere la sanzione di cui all'art. 15 della l. 287/1990, infatti, l'Autorità dovrà valutare la gravità e la durata dell'infrazione, graduando secondo questi parametri la sospensione dell'esercizio dell'impresa nell'arco dei trenta giorni consentiti dalla legge [77].

Il sistema sanzionatorio disciplinato dal T.U.F., Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) [78], prevede l'irrogazione da parte della Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa) di sanzioni amministrative di carattere interdittivo dal carattere accessorio o principale. L'art. 191, comma 3, del T.U.F. prevede quale sanzione interdittiva la perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per gli esponenti aziendali e l'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nei riguardi dei soggetti attivi delle condotte violative delle disposizioni in materia di offerta al pubblico di sottoscrizione e di vendita. Ai sensi dell'art. 187 quater, comma 1, del T.U.F. le stesse misure interdittive sono previste a carico dei soggetti responsabili di abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate (art. 187 bis del T.U.F.) e di manipolazione del mercato (art. 187 ter del T.U.F.) come sanzioni amministrative accessorie rispetto alle sanzioni pecuniarie. Mentre le sanzioni previste dalle disposizioni di cui agli artt. 191 del T.U.F. (sanzioni interdittive) e 187 del T.U.F. (confisca del prodotto o del profitto conseguito dal reato e dei beni utilizzati per commetterlo) conseguono direttamente all'irrogazione della sanzione pecuniaria, ai sensi dell'art. 187 quater, comma 3, del T.U.F. è riconosciuta alla Consob, in ragione della gravità oggettiva della condotta e del relativo connotato psicologico intenzionale, la possibilità di intimare ai soggetti abilitati, alle società di gestione del mercato, agli emittenti quotati e alle società di revisione di non avvalersi dell'autore della violazione e di richiedere ai competenti ordini di procedere alla temporanea sospensione dell'autore della violazione dall'esercizio della relativa attività.

Il giudice ordinario [79] ha ritenuto che debba essere accolta l'istanza di sospensione del provvedimento amministrativo adottato ai sensi dell'art. 187 quater, comma 1, del T.U.F., il quale prevede, quali sanzioni amministrative accessorie rispetto alle sanzioni pecuniarie, alcune sanzioni interdittive particolarmente incisive. Tale soluzione prospettata dal giudice trova ragione nella circostanza che la misura interdittiva accessoria della perdita dei requisiti di onorabilità e dell'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nell'ambito di società quotate, seppur di durata temporanea (12 mesi), non permettendo al ricorrente di esercitare la sua professione di consulente finanziario "fuori sede", sarebbe idonea a produrre effetti ulteriori ed irreparabili, potendo giungere a cagionare un pregiudizio definitivo e, comunque, assai difficilmente rimediabile, in termini di perdita di clienti, di avviamento professionale e di occasioni future di lavoro. A tale pregiudizio, inoltre, potrebbe aggiungersi il pregiudizio economico a cui si troverebbe esposto il ricorrente in considerazione dell'assai elevato importo della sanzione pecuniaria che sarebbe tenuto a corrispondere alla resistente, anche nel caso in cui ne avesse chiesto la rateizzazione.

L'art. 196 del T.U.F. prevede, quali sanzioni interdittive adottabili dalla Consob nei confronti dei promotori finanziari, il richiamo scritto, la sospensione, da uno a quattro mesi, dall'albo e la radiazione dall'albo, alla quale consegue la cancellazione e l'impossibilità di svolgere la professione per cinque anni. L'art. 110 del Regolamento di attuazione del d.lgs. 58/1998 prevede, in caso di violazione degli obblighi previsti in materia di offerte pubbliche di acquisto obbligatorie, la sospensione del diritto di voto inerente all'intera partecipazione detenuta [80]. Tali sanzioni si distinguono, però, da quelle accessorie previste dalle disposizioni di cui agli artt. 187 e 191 del T.U.F. in quanto non conseguono all'adozione di una sanzione pecuniaria, dovendosi escludere l'applicazione cumulativa e ponendosi l'una rispetto all'altra in condizione di alternatività.

## VI. Altre fattispecie di sanzioni interdittive

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Codice dell'ambiente, prevede delle sanzioni amministrative interdittive. In tal senso, si fa riferimento alla disposizione di cui all'art. 130 del Codice dell'ambiente, la quale prevede, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione allo scarico, oltre alle sanzioni amministrative pecuniarie e alle sanzioni penali, l'applicazione di sanzioni interdittive. In particolare, l'Autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato nel caso in cui si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Il T.U. sulla sicurezza sul lavoro, il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, all'art. 14, come modificato dall'art. 11 del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, prevede che, al fine di far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche su segnalazione delle Amministrazioni Pubbliche, possono adottare provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni, qualora riscontrino l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro .

Il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 80, il Codice degli Appalti, all'art. 80, comma 12, prevede che, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante segnali tali illeciti all'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale, ove ritenga che le dichiarazioni o la documentazione siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, deve disporre l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto fino a due anni, decorsi i quali l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia.

La giurisprudenza amministrativa[81] ha confermato che la misura dell'interdizione dalla partecipazione alle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ha carattere sanzionatorio. Inoltre ha precisato che il provvedimento dell'Anac di irrogazione di una sanzione pecuniaria, con cui si dispone anche l'annotazione nel casellario informatico degli operatori economici dei contratti pubblici e la conseguente irrogazione della sanzione di interdizione dalla partecipazione alle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto, per un periodo di 30 giorni, non può essere considerata il mero frutto di un'operazione di semplice riscontro dei requisiti per l'applicazione della sanzione interdittiva, rendendosi, invece, necessario lo svolgimento di un'attività di valutazione da parte dell'Autorità, la quale deve decidere, ai sensi dell'art. 80, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, se la dichiarazione falsa sia stata resa con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti dichiarati.

Per ragioni di completezza si rammenta che sanzioni interdittive vengono previste dai Patti di integrità adottati ai vari livelli di governo dagli Enti locali. Tali sanzioni si traducono per lo più nella interdizione alla partecipazione alle gare bandite da una determinata stazione appaltante per un determinato periodo di tempo[82]. Il Patto di integrità stabilisce l'obbligo reciproco tra le Amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici di improntare i propri comportamenti ai principi di trasparenza ed integrità. Esso costituisce parte integrante della documentazione di gara e del successivo contratto.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490 e dell'art. 10 del d.p.r. 3 giugno 1998, n. 252, le Pubbliche Amministrazioni, gli enti pubblici e gli altri soggetti aggiudicatori devono acquisire informazioni, inoltrando al prefetto specifica richiesta, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti d'importo superiore alla soglia comunitaria e i subcontratti d'importo superiore ad euro 154.937,07, ovvero prima di rilasciare o consentire determinate concessioni ed erogazioni. Le stesse

norme prevedono due tipi di informative c.d. interdittive: a) l'informazione prefettizia che comunica la sussistenza a carico dei soggetti responsabili, dell'operatore economico ovvero dei soggetti familiari, anche di fatto, conviventi nel territorio dello Stato, di provvedimenti definitivi di applicazione di misure di prevenzione e di sentenze definitive e non definitive emesse per determinati reati, cioè di provvedimenti che determinano decadenze, sospensioni ed impedimenti (si tratta delle ipotesi previste dall'art. 10 della l. 31 maggio 1965, n. 575 recante "Disposizioni contro la mafia"); b) l'informazione prefettizia da cui risultino eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate.

## VII. Il riparto di giurisdizione

Per quanto riguarda il riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo nel caso in cui siano state applicate delle misure interdittive, è stato osservato come si renda necessario, in via preliminare, verificare la finalità della norma che prevede la sanzione al fine di poterne radicare la giurisdizione [83]. Se la finalità della norma non fosse sanzionatoria, si sarebbe di fronte ad un interesse legittimo e non dinanzi ad un diritto soggettivo, con la diretta conseguenza del riconoscimento della giurisdizione in capo al Giudice amministrativo.

Coerentemente, laddove la misura inflitta avesse natura punitiva-afflittiva ed integrasse, quindi, una fattispecie sanzionatoria, si radicherebbe la giurisdizione del Giudice ordinario[84].

Un altro criterio elaborato dalla giurisprudenza in ordine al riparto di giurisdizione attiene alla distinzione tra sanzioni amministrative e misure ripristinatorie. Le sanzioni amministrative in senso proprio, e quindi anche le sanzioni interdittive, si caratterizzerebbero per il loro carattere afflittivo-punitivo a fronte della violazione di un precetto normativo, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine alla loro irrogazione[85]. Le misure ripristinatorie sarebbero destinate a realizzare il medesimo interesse pubblico al cui soddisfacimento è preordinata la funzione amministrativa; nei confronti di tali misure la posizione giuridica del privato assumerebbe la consistenza dell'interesse legittimo[86]. Da tale distinzione discenderebbe la conseguenza per cui il destinatario della sanzione amministrativa sarebbe titolare di un diritto soggettivo alla conservazione dell'integrità del proprio patrimonio mentre, per contro, il destinatario della misura ripristinatoria sarebbe titolare di un interesse legittimo, cui è correlato l'esercizio di un potere amministrativo. Da qui la sussistenza della giurisdizione del Giudice ordinario nel primo caso e del Giudice amministrativo ove ricorra la seconda ipotesi [87]. È opportuno ricordare che la disposizione dell'art. 133 del Codice del processo amministrativo prevede la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo per le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dall'Autorità garante per la Concorrenza e il Mercato e dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

## Notas

- [1] E. CASSETTA, voce Sanzione amministrativa, in Digesto disc. pubbl., vol. XIII, Torino, 1997, 598.  
[2] G. ZANOBINI, Le sanzioni amministrative, Torino, 1924, 1.  
[3] F. D'AGOSTINO, voce Sanzione (teoria generale), in Enc. dir., vol. XLI, Milano, 1989, 321.  
[4] E. CASSETTA, voce Sanzione amministrativa, cit., 598.  
[5] F. BENVENUTI, Scritti giuridici, vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 2006, 1300. Definisce la sanzione in termini di misura retributiva, avente carattere afflittivo, comminata come diretta e immediata conseguenza di un comportamento antigiuridico tenuto da un soggetto S. CIMINI, Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche, Uno studio critico, Napoli, 2017, 29. Mentre altri si soffermano sull'effetto determinato dalla sanzione, ossia l'inflizione di un male ritenuto maggiore rispetto al beneficio che dalla violazione possa derivare al trasgressore, E. CASSETTA, voce Sanzione amministrativa, cit., 598.



- [6] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, III. ed., Milano, 1993, 815.
- [7] S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, cit., 33.
- [8] E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, cit., 599.
- [9] C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, 351 riassumono il pensiero di G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, 38, che definisce le sanzioni amministrative «come pene in senso tecnico, la cui applicazione costituisce, per l'amministrazione verso la quale corrono i doveri cui esse accedono, un diritto soggettivo».
- [10] C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., 351.
- [11] C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., 351.
- [12] Prospettano una nozione ampia di sanzione amministrativa: A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925, 90 ss. e 107 ss.; U. ARDIZZONE, voce *Sanzioni amministrative*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1939, vol. XI, 1084 ss.; A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione (Varenna, 18-20 settembre 1980), Milano, 1982, 126 ss.
- [13] P. CERBO, *Commento agli artt. 160 e 161 del d.lgs. 42 del 2004*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 654.
- [14] P. CERBO, *Commento agli artt. 160 e 161 del d.lgs. 42 del 2004*, cit., 654.
- [15] S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino, 2012, 345; F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 45; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, 136.
- [16] S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, cit., 346.
- [17] C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit., 363.
- [18] Cass., sez. unite, 13 febbraio 1999, n. 59, in *Foro it.*, Rep., 1999, n. 1, nella quale si afferma che «in tema di violazioni amministrative, possono ritenersi sanzioni accessorie solo quelle che, aggiungendosi, in relazione di secondarietà e complementarità, ad una sanzione principale, ne condividano comunque il carattere punitivo». In dottrina in tal senso: S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, cit., 346; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., 148.
- [19] S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, cit., 346; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., 149.
- [20] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, 192.
- [21] Con riferimento alle sanzioni amministrative accessorie si rinvia al contributo di G. CREPALDI e COMI, *Le sanzioni amministrative accessorie*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino, 2012, 550 ss.
- [22] A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., 204. M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992, 6, la quale ritiene applicabili i principi contenuti nella l. 689/1981 a tutte le misure amministrative di carattere punitivo diverse da quelle disciplinari, per le quali ultime c'è l'espressa deroga prevista dall'art. 12 della l. 689/1981.
- [23] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., 193.
- [24] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., 193 e 194.
- [25] In seguito Corte EDU.
- [26] In seguito CEDU.
- [27] Corte EDU, Plenaria, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, Engel e altri c. Paesi Bassi, in tema di sanzioni detentive disciplinari militari, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
- [28] Corte EDU, 4 marzo 2014, caso n. 18640/10, Grande Stevens e altri c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 94. Con riferimento alla sentenza Grande Stevens e altri c. Italia, caso n. 18640/10, cfr. in dottrina, ex multis: M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi Cedu*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1053 ss. In generale in ordine alla qualificazione delle sanzioni amministrative alla stregua di sanzioni penali ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU cfr.: F. GOISIS, *Garanzie procedurali e Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 1338 ss.; ID., *Sanzioni amministrative, tutele procedurali e giurisdizionali secondo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino, 2012, 35; ID., *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015. M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012; ID., *Art. 6 CEDU: nuovi orizzonti per il diritto amministrativo nazionale*, in *Ius Publicum Network Review*, 2014, [www.iuspublicum.com](http://www.iuspublicum.com).
- [29] In tal senso Corte EDU nella sentenza 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, Engel e altri c. Paesi Bassi,

cit.

[30] Presentano tali caratteristiche i provvedimenti di ritiro della patente di guida o i provvedimenti di revoca dei punti della patente adottati a fronte di illeciti stradali. Cfr., per il primo caso, Corte EDU, 24 aprile 2012, Mihai Toma v. Romania, ricorso n. 1051/06, par. 26, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).; per il secondo caso, Corte EDU, 23 settembre 1998, Malige v. France, ricorso n. 68/1997/852/1059, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). In tale pronuncia la Corte EDU ha affermato che: «although the deduction of points has a preventive character, it also has a punitive and deterrent character and is accordingly similar to a secondary penalty».

[31] Cfr. Corte EDU, 27 febbraio 1980, Dewer c. Belgique, ricorso n. 6903/75, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). La Corte EDU in tale sentenza ha riconosciuto natura “penale” al provvedimento di chiusura di una macelleria che non aveva rispettato la disciplina in materia di prezzi. Cfr., più recentemente: Corte EDU, 30 maggio 2006, Matyjec v. Poland, ricorso n. 38184/03, par. 58, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)., relativa alla irrogazione di misure di interdizione dai pubblici uffici e dall’esercizio di determinate professioni previste dall’ordinamento polacco nei confronti dei soggetti che avessero dichiarato il falso in merito alla loro appartenenza e collaborazione con il partito comunista.

[32] Cfr. Corte EDU, 30 agosto 2007, Sud Fondi c. Italia, ricorso n. 75909/01, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)., nella quale la Corte ha riconosciuto la natura penale dei provvedimenti di confisca di beni abusivamente lottizzati facendo leva sulla natura prevalentemente punitiva della misura (che aveva colpito per l’85% terreni non edificati rispetto ai quali, dunque, non poteva configurarsi un danno al paesaggio) e sulla gravità della stessa (dal momento che aveva coinvolto tutti i terreni inclusi nel piano di lottizzazione, per una superficie di circa 50000 mq di terreno). In tal senso anche, da ultimo, Corte EDU, sez. II, 29 ottobre 2013, caso n. 17475/09, Varvara c. Italie, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[33] Corte EDU, Plenaria, 21 febbraio 1984, caso n. 8544/79, Öztürk c. Germania, in Riv. it. dir. proc. pen., 1985, 894 ss., con nota di C.E. PALIERO, “Materia penale” e illecito amministrativo secondo la corte europea dei diritti dell’uomo: una questione “classica” a una svolta radicale.

[34] C.E. PALIERO, A. TRAVI, La sanzione amministrativa. Profili sistematici, Milano, 1988, 157, secondo i quali il principio di irretroattività della norma sanzionatoria, quale “principio di civiltà giuridica che per le sanzioni amministrative non è sicuro si possa direttamente ricavare dalla Costituzione, troverebbe nella Convenzione un’espressa ratifica”. Sull’art. 7, CEDU, cfr. anche F. GOISIS, Nuove prospettive per il principio di legalità in materia sanzionatoria-amministrativa: gli obblighi discendenti dall’art. 7 CEDU, in Foro amm. Tar., 2013, 1228 ss.

[35] Corte EDU, 30 maggio 2006, Matyjec v. Poland, ricorso n. 38184/03, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[36] “Having weighed up the various aspects of the case, the Court notes the predominance of those which have criminal connotations. In such circumstances the Court concludes that the nature of the offence, taken together with the nature and severity of the penalties, was such that the charges against the applicant constituted criminal charges within the meaning of Article 6 of the Convention” (§ 58), cit. “Avendo soppesato i vari aspetti del caso, la Corte nota la predominanza di quelli penalisticamente connotati. Alla luce di ciò la Corte conclude nel senso che la natura dell’illecito, valutata congiuntamente alla natura e alla severità delle sanzioni, fa sì che le accuse contro il ricorrente siano accuse penali ai sensi dell’art. 6 CEDU”.

[37] Corte EDU, 20 gennaio 2011, caso n. 30183/06, Vernes c. France, (§§ 30 e ss.), in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[38] Cfr. Corte eur. giust., 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, punto 35, in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

[39] Cfr. Corte eur. giust., 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, cit., punto 35.

[40] C. eur. giust. 8 luglio 1999, causa C-199/92, Hüls AG, in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)., relativa all’applicabilità dell’art. 6, n. 2 CEDU (principio di presunzione di innocenza) alle sanzioni a tutela della concorrenza irrogate dalla Commissione europea. Non sono, tuttavia, mancate, pronunce della Corte europea di giustizia che hanno negato rilievo all’art. 6 della CEDU con riguardo all’irrogazione di sanzioni antitrust. In tal senso cfr. C. eur. giust., sez. II, 17 giugno 2010, causa C-413/08P, Lafarge SA c. Commissione europea, punti 74 e 75, in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu). Si ritiene opportuno ricordare che nel 2012 la Corte dell’European Economic Area ha riconosciuto che le sanzioni antitrust perseguono obiettivi repressivi e deterrenti e che, considerate la natura degli illeciti e la potenziale gravità delle sanzioni comminabili, si deve ritenere che i relativi procedimenti ricadano nella sfera penale dell’art. 6 della CEDU. C. EFTA, 18 aprile 2012, caso E-15/10, Posten Norge AS v. EFTA Surveillance Authority (§ 88), in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

[41] F. GOISIS, La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale

ed europeo, cit., 27.

[42] M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, cit., 6.

[43] L'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea statuisce che: «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

[44] M. ALLENA richiama quanto affermato dalla Corte di giustizia europea, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, nella causa C-617/10, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, par. 44, dove si legge che: «per quanto riguarda, anzitutto, le conseguenze che il giudice nazionale deve trarre da un conflitto tra il diritto nazionale e la CEDU, occorre ricordare che, anche se, come conferma l'art. 6, § 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'art. 52, § 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione». M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, cit., 6.

[45] M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, in *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, 12 ss.

[46] In tal senso cfr., in particolare, Corte cost., 25 marzo 1988, n. 447, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>), dove si afferma che «le sanzioni amministrative, a differenza di quelle penali, non si pongono come strumento di difesa dei valori essenziali del sistema, come tali non misurabili sul terreno della convenienza economica, ma vengono a costituire un momento ed un mezzo per la cura dei concreti interessi pubblici affidati all'amministrazione». Negli stessi termini cfr. anche Corte cost., 21 aprile 1994, n. 159, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>), secondo la quale «l'illecito amministrativo e [...] la sanzione amministrativa sono dotati di spiccata specificità ed autonomia rispetto al sistema sanzionatorio penale e ciò emerge anzitutto dal riconoscimento di ordini diversi di parametri costituzionali (art. 25, c. 2, e art. 27 che disciplinano le sanzioni penali, mentre gli artt. 23 e 97 disciplinano la potestà sanzionatoria amministrativa)».

[47] Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>).

[48] Cfr. Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196, punto 3.1.5 del Considerato in diritto, in *Giur. cost.*, 2010, 2038 ss., con nota critica di A. TRAVI, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di sanzione. Cfr. anche Corte cost., 18 aprile 2014, n. 104, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>), punto 7.2 del Considerato in diritto. La diretta applicabilità dell'art. 25 della Costituzione alle sanzioni amministrative viene riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa: tra le più recenti pronunce sull'argomento cfr. Cons. Stato, sez. VI, ord. 20 ottobre 2014, n. 5167, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

[49] Cfr. Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>). Nel caso trattato in sentenza si è esclusa la possibilità di infliggere la sanzione della confisca urbanistica, ritenuta dalla Corte EDU sanzione di natura intrinsecamente "penale", qualora non vi sia stato un previo accertamento della responsabilità dell'agente. E' opportuno ricordare che tale sentenza ha offerto l'occasione alla Corte costituzionale di tornare nuovamente sulla questione dei rapporti tra giurisprudenza della Corte EDU e ordinamento interno, chiarendo che i giudici nazionali sono tenuti ad uniformarsi alla giurisprudenza della Corte EDU solo quando quest'ultima sia espressione di un «diritto consolidato» o in presenza di una «sentenza pilota». In dottrina con riguardo alla citata sentenza sotto il profilo dei rapporti tra giurisprudenza convenzionale ed ordinamenti interni, ex multis, cfr. A. RUGGERI, Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno, in *Dir. pen. cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2 aprile 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 costit. dell'AIC*, maggio 2015.

[50] Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, cit.

[51] Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51, in *Cortecostituzionale.it* (<http://www.cortecostituzionale.it>).

[52] Il giudizio di legittimità costituzionale era stato promosso dal Consiglio di Stato con quattro ordinanze, rispettivamente del 9 luglio 2014, la n. 199, del 27 agosto 2014, la n. 200, del 9 ottobre

2014, la n. 233 e del 20 ottobre 2014, la n. 241. Tali ordinanze sono pubblicate nella G.U. nn. 47 e 53, I serie speciale del 2014 e nn. 1 e 18, I serie speciale del 2015.

[53] Ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 «Fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1 dell'articolo 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41, e successive modificazioni, il GSE rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. Con lo stesso provvedimento il GSE dispone l'esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché dei seguenti soggetti: a) il legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta; b) il soggetto responsabile dell'impianto; c) il direttore tecnico; d) i soci, se si tratta di società in nome collettivo; e) i soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice; f) gli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio».

[54] Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51, punto 1.2. del Considerato in fatto e punto 4.1. del Considerato in diritto. In dottrina con riguardo alla citata pronuncia della Corte costituzionale cfr. M. COCCONI, Retroattività in mitius e proporzionalità nell'irrogazione di sanzioni amministrative, in *Munus*, 2017, 2, 325 ss.

[55] Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51, punto 5.2. del Considerato in diritto.

[56] In dottrina cfr. in particolare: G. DE VERO, La responsabilità penale delle persone giuridiche, in C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (diretto da), Trattato di diritto penale, parte generale, Milano, 2008, 230 ss.; A. BASSI e T.E. EPIDENDIO, Enti e responsabilità da reato, Milano, 2006, 325 ss.; C. PIERGALLINI, L'apparato sanzionatorio, in G. LATTANZI (a cura di), Reati e responsabilità degli enti, Milano, 2005, 204 ss.

[57] S. GRINDATTO, Sulla revoca delle sanzioni interdittive applicate all'ente per il reato commesso nel suo interesse, in *Giur. it.*, 2012, fasc. 12, 2639.

[58] A.FIORELLA - G. LANCELOTTI, La responsabilità dell'impresa per i fatti di reato, Torino, 2004, 39 ss.

[59] A. BASSI e T.E. EPIDENDIO, Enti e responsabilità da reato, cit., 347.

[60] Ad avviso della giurisprudenza la disposizione di cui all'art. 13 del d.lgs. 231/2001 richiede, ai fini della configurabilità della violazione, la certezza e la rilevanza del profitto, ma non l'esatta quantificazione di esso, per cui la rilevante entità può essere legittimamente dedotta dalla natura e dal volume dell'attività di impresa, non occorrendo che i singoli introiti che l'ente ha conseguito dall'attività illecita posta in essere siano specificamente individuati, né che se ne conoscano gli importi liquidati. Può, pertanto, essere ritenuto di rilevante entità il profitto della società per il fatto della sua partecipazione a numerose gare con assegnazione di appalti pubblici, avuto riguardo alle caratteristiche e alle dimensioni dell'azienda (Cass. pen., sez. VI, 19 ottobre 2005, n. 44992, in [www.iusexplorer.dejure](http://www.iusexplorer.dejure); Cass. pen., sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615, in [www.iusexplorer.dejure](http://www.iusexplorer.dejure)).

[61] R. GUERRINI, La responsabilità da reato degli enti, Milano, 2006, 169 ss.

[62] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 348.

[63] Cass. pen., sez. VI, 25 gennaio 2010, n. 20560, in [www.iusexplorer.dejure](http://www.iusexplorer.dejure) e in Cass. Pen., 2011, 3533, con nota di R. PANETTA, Responsabilità da reato degli enti: più certi i confini per l'applicazione in sede cautelare del principio di frazionabilità delle sanzioni interdittive e nomina del commissario giudiziale.

[64] La disposizione dell'art. 16 del d.lgs. 231/2001 stabilisce in chiusura che, ove l'ente o una sua unità organizzativa vengano stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di reati in relazione ai quali è prevista la responsabilità dell'ente, dovrà essere sempre disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e non potranno trovare applicazione le disposizioni previste dall'art. 17 del medesimo decreto.

[65] Cass. pen., sez. VI, 16 febbraio 2012, n. 6248, in *Giur. it.*, 2012, fasc. 12, 2638. Anche con riguardo alla revoca delle misure cautelari interdittive è necessario che le condizioni previste nell'art. 17 del d.lgs. 231/2001 si verifichino congiuntamente, come si può desumere dal riferimento cumulativo all'art. 17 contenuto nell'art. 50 del medesimo decreto.

[66] Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2016, n. 45472, in [www.iusexplorer.dejure](http://www.iusexplorer.dejure).

[67] D. MANZIONE, I procedimenti speciali e il giudizio, in LATTANZI (a cura di) Reati e responsabilità degli enti, Milano, 2010, 671.

[68] A. IANNINI, in A.M. STILE-V. MONGILLO-G. STILE (a cura di), La responsabilità da reato degli enti

collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001, Napoli, 2013, 351 ss.

[69] R. GUERRINI, La responsabilità da reato degli enti, cit., 174 ss; F. SALVIANI, Osservazioni a Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2016, n. 45472, in Cass. Pen., 2017, 4, 1619. Ancora ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 231/01 con la sentenza che dispone la prosecuzione dell'attività, il giudice indica i compiti ed i poteri del commissario, tenendo conto della specifica attività in cui è stato posto in essere l'illecito da parte dell'ente. Inoltre, nell'ambito dei compiti e dei poteri indicati dal giudice, il commissario cura l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di controllo idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Il Commissario non può compiere atti di straordinaria amministrazione senza autorizzazione del giudice. La disposizione di cui all'art. 15 si chiude con la precisazione che la prosecuzione dell'attività da parte del Commissario non può essere disposta quando l'interruzione dell'attività consegua all'applicazione in via definitiva di una sanzione interdittiva.

[70] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 348.

[71] Il giudice penale ha specificato come «ad onta del nomen iuris, la nuova responsabilità, nominalmente amministrativa, dissimuli la sua natura sostanzialmente penale; forse sottaciuta per non aprire delicati conflitti con dogmi personalistici dell'imputazione criminale, di rango costituzionale (art. 27 Cost.)» (Cass. pen., sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure)).

[72] Trib. Milano, sez. IV, 11 dicembre 2006, in [leggiditaliaprofessionale.it](http://leggiditaliaprofessionale.it). Secondo il Giudice di merito, «per quanto il d.lgs. 231/01 preveda dei criteri di imputazione costruiti sulla falsariga della responsabilità penale personale, nonché preveda principi di successione di legge mutuati dal sistema penale», si deve «conferire al dato letterale "responsabilità amministrativa dell'ente" una corrispondenza sostanziale ricavabile dallo stesso quadro normativo di riferimento».

[73] Cass. pen., sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615; Cass. pen., sez. VI, 9 luglio 2009, n. 36083, entrambe in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). Per un approfondimento cfr. in dottrina R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2013, 3, 70 e 71. R. Korn ricorda che la Relazione governativa di accompagnamento al decreto parla della «nascita di un tertium genus di responsabilità che coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia». R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 71.

[74] Si rinvia ancora a R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 74, nota 18 per quanto riguarda l'elenco dei singoli reati ambientali previsti dal Codice dell'ambiente e dalla normativa di settore.

[75] Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. 231/2001, se il reato è stato commesso dalle persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, l'ente non risponde se prova che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b). Al comma 2 dell'art. 6 vengono indicate le esigenze alle quali devono rispondere i modelli organizzativi di cui alla lettera a) del comma 1.

[76] R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 75.

[77] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 350.

[78] Il d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 è stato recentemente modificato ad opera del d.lgs. 10 maggio 2019, n. 49.

[79] Corte d'Appello, Brescia, sez. I, 16 gennaio 2019, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

[80] Ai sensi dell'art. 110 del Regolamento di attuazione del d.lgs. 58/1998, inoltre, le azioni eccedenti le percentuali indicate negli artt. 106 e 108 del medesimo regolamento devono essere alienate entro dodici mesi.

[81] TAR Lazio, Roma, sez. I, 23 luglio 2019, n. 9833, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

[82] Cfr., a titolo di esempio, il Patto d'integrità del Comune di Milano del 12 giugno 2002, il quale prevede l'esclusione del concorrente che ne abbia violato gli obblighi dalle procedure concorsuali indette dal Comune di Milano per un periodo di cinque anni. Anche i Piani anticorruzione adottati dagli Enti locali prevedono la stipula di patti d'integrità per gli affidamenti. A tal proposito, ancora a titolo di esempio, cfr. il Piano Comunale Anticorruzione 2015-2017 del Comune di Torino.

- [83] Tar Veneto, sez. II, 18 gennaio 2007, n. 129, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). In dottrina cfr: G. SEVERINI, Sanzioni amministrative interdittive e giurisdizione (sugli eccessi di velocità dei taxi acquei nella laguna di Venezia), in *Foro amm.-Tar*, 2007, 2, 36; e S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 346.
- [84] Cons. St., sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1624, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). Per una ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali sul riparto di giurisdizione con riguardo alle sanzioni amministrative e alle misure ripristinatorie cfr. S. LICCIARDELLO, Le sanzioni ripristinatorie, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino, 2012, 341-343.
- [85] Cons. giust. amm. sic., sez. giurisd., 21 novembre 1997, n. 497, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).
- [86] Tar Basilicata, sez. I, 12 luglio 2007, n. 506 e 12 giugno 2007, n. 471, in *Giur. it.*, 2007, 2876.
- [87] Cons. St., sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1624, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).