PARTE PRIMA
PRINCIPI GENERALI

CAPITOLO I

DISCIPLINA SULLE SANZIONI AMMINISTRATIVE ED AMBITO DI APPLICAZIONE

di *Franco Pellizzer**, *Elisabetta Buranello***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le caratteristiche della sanzione amministrativa nella disciplina dettata dalla l. 24 novembre 1981, n. 689. – 3. L'ambito di applicazione della disciplina generale sulle sanzioni amministrative come definito dall'art. 12 della l. 689/81. – 3.1. Applicazione della legge alle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro. – 3.2. Le clausole di riserva: verifica di applicabilità della legge e principio di salvezza delle discipline speciali. – 3.3. Le sanzioni disciplinari. – 4. Rapporto tra legge statale e legge regionale in materia di sanzioni amministrative.

1. Premessa

La disciplina in materia di sanzioni amministrative è stata a lungo caratterizzata da un quadro normativo estremamente frammentato e disorganico, in cui hanno convissuto tipi di sanzioni molto diverse tra loro, quanto ad “origine” e specifiche finalità.

Per comprendere la complessità di tale sistema è sufficiente osservare come esso si componga di una molteplicità di fonti normative diverse, sia dal punto di vista della loro tipologia, sia con riferimento al loro oggetto. Sanzioni amministrative, infatti, sono state nel tempo disciplinate da leggi speciali o di settore, nell'ambito di iniziative di depenalizzazione, di portata più o meno ampia, e – in modo assai diffuso – da leggi regionali, sia di carattere generale, che settoriale.

Anche nel momento in cui il legislatore ha ritenuto di dettare una disciplina di carattere generale in materia di sanzioni amministrative, con la l. 24 novem-

* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Ferrara. Ha curato i §§ 1, 2 e 4.

** Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università di Ferrara. Ha curato i §§ 3, 3.1, 3.2, 3.3.

bre 1981, n. 689, lo ha fatto nell'ambito di una operazione normativa dotata di una propria specifica e diversa finalità, ovvero l'introduzione di «Modifiche al sistema penale» mediante depenalizzazione di numerose fattispecie di reato e che si è tradotta, nei casi individuati dalla legge stessa, nella sostituzione della sanzione amministrativa pecuniaria alla multa o all'ammenda precedentemente previste.

Le disposizioni contenute nel Capo I della l. 689/81 hanno, quindi, assunto una valenza paradigmatica della disciplina in materia, sebbene non siano mancate – soprattutto nel periodo immediatamente successivo alla data della sua emanazione – posizioni interpretative volte ad enfatizzarne la derivazione penalistica, probabilmente condizionate proprio dalla collocazione normativa della disciplina stessa.

Ciò non ha impedito, tuttavia, l'affermarsi di orientamenti dottrinali che hanno preferito valorizzare la portata generale dei principi contenuti nella l. 689/81 al fine di elaborare una teoria concettualmente autonoma dell'illecito amministrativo e della relativa sanzione. Teorie che hanno contribuito a consolidare orientamenti giurisprudenziali che, ancor oggi, riconoscono alla legge generale la natura di disciplina fondamentale della materia e la sua funzione di integrazione delle discipline settoriali, già vigenti o successive ad essa.

2. Le caratteristiche della sanzione amministrativa nella disciplina dettata dalla l. 24 novembre 1981, n. 689

La l. 24 novembre 1981, n. 689 rappresenta il primo tentativo di enucleare una disciplina generale ed organica in materia di sanzioni amministrative.

Tale operazione è stata tuttavia diversamente apprezzata nell'analisi giuridica dei diversi Autori che se ne sono occupati, rimanendo a lungo recessivo il tentativo di attribuire a tale legge la capacità di tipizzare un istituto giuridico autonomo e differenziato rispetto, in particolare, alla sanzione penale.

In effetti, lo studio dell'illecito amministrativo e della relativa sanzione, è stato lungamente condizionato da una tecnica d'indagine che ha teso a privilegiare l'individuazione dei suoi tratti essenziali in via deduttiva, desumendo gli stessi dalla disciplina dell'illecito penale e da quella dell'illecito civile, ovvero assumendo la prevalenza di caratteristiche in grado di ricondurre l'illecito amministrativo all'una piuttosto che all'altra delle categorie richiamate. E tale approccio ha, in una certa misura, continuato a trovare applicazione anche dopo la l. 689/81 al fine di valutare la coerenza "interna" delle scelte compiute dal legislatore nella definizione del modello sanzionatorio prescelto, per larghi tratti ispirato a quello penalistico.

A fronte di tale orientamento si è tuttavia venuto consolidando un diverso approccio teso a valorizzare il ruolo assunto dalla l. 689/81 nella definizione dell'illecito amministrativo (e della relativa sanzione) come autonoma categoria

concettuale, dotata di una propria e specifica configurazione e di proprie puntuali caratteristiche¹.

Si tratta di scelta ermeneutica che comporta precisi risvolti di tipo teorico, in quanto rende possibile individuare gli elementi costitutivi della fattispecie, i principi generali cui si ispira, gli obiettivi e finalità cui è preordinata; ma si tratta pure di approccio che assume importanti risvolti pratici, in quanto consente di ricomporre il quadro normativo generale della materia in termini di coerenza ed omogeneità – in particolare laddove determinati “vuoti” normativi debbano essere colmati in via interpretativa – e di definire in termini sufficientemente precisi l’ambito oggettivo di applicazione della legge stessa, anche considerando la non chiarissima formulazione del suo art. 12 («Ambito di applicazione»).

Peraltro, non si può disconoscere che la difficoltà di ricondurre la sanzione amministrativa a categoria concettualmente autonoma ed originale rispetto a quella della sanzione penale o di quella civile², sia dovuta a diverse ragioni di ordine pratico, di tipo teorico e anche di tecnica normativa prescelta.

Se fino a un certo momento, un particolare tipo di inquadramento “riduttivo” si giustifica con la marginalità del fenomeno sanzionatorio amministrativo e, comunque, con la scarsità di riferimenti normativi specifici, quando il fenomeno si connota in termini di maggiore complessità – soprattutto in coincidenza delle successive e ripetute esperienze di depenalizzazione – lo sforzo di ricondurre la sanzione amministrativa al modello “retributivo” (tipico della sanzione penale) piuttosto che a quello “ripristinatorio” (tipico della sanzione civile) si rivela insoddisfacente, oltreché limitativo, in quanto incapace di cogliere le peculiarità di un sistema divenuto oramai assai composito.

D’altro canto, è di tutta evidenza che la scelta stessa di dettare una disciplina di carattere generale all’interno di un’importante operazione di depenalizzazione ha determinato l’elaborazione di un modello fortemente caratterizzato in senso penalistico³, a cui tuttavia non devono essere disconosciuti tratti profon-

¹ Cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, 346.

² Sempre che non si intenda aderire a quella linea interpretativa che ricava in via residuale la categoria delle sanzioni amministrative in ciò che non è qualificabile né come sanzione penale né come sanzione civile, non sussistendo elementi di differenziazione sulla base di criteri ontologici o sostanziali. Cfr. E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 599, per il quale «sembra di poter definire sanzione amministrativa la misura afflittiva non consistente in una pena criminale o in una sanzione civile, irrogata nell’esercizio di potestà amministrative come conseguenza di un comportamento assunto da un soggetto in violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo».

³ C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, 348, nella parte in cui gli Autori rilevano che «l’intervento dispiegato dal legislatore è stato, infatti, di ordine per così dire “ablattivo”, nel senso che sono stati lasciati intatti la validità e il contenuto dei precetti ed è stata eliminata solo la valenza penale della sanzione. Il precetto, quindi, non è coordinato con l’azione amministrativa nel settore, né il carattere amministrativo della sanzione risulta determinato da una relazione sostanziale con l’azione amministrativa. Alla sanzione ... la natura di

damente innovativi che costituiscono la base per l'elaborazione di un'autonoma categoria concettuale.

Cosicché, pur muovendo dalla considerazione che la sanzione amministrativa si caratterizza in generale come forma di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di un precetto e quindi per l'incidenza sfavorevole rispetto ad un interesse del destinatario (nozione di sanzione in senso ampio)⁴, il passo da compiere verso la costruzione di una categoria concettuale autonoma si sostanzia nell'accordare preferenza ad una nozione che valorizzi la specificità della stessa rispetto a tutti gli altri strumenti di reazione di cui è dotata l'Amministrazione (sanzione amministrativa in senso stretto).

Si tratta, peraltro, di passaggio necessario, ma non sufficiente, se è vero che in tale solco si colloca una delle più autorevoli e seguite teorizzazioni sull'argomento⁵ all'interno della quale, tuttavia, convivono sia l'esigenza di tipizzare la sanzione amministrativa rispetto agli altri strumenti di reazione della Pubblica Amministrazione, sia la negazione di una sua distinzione concettuale rispetto alla sanzione penale.

Del resto, proprio il fatto che l'opera di Zanobini abbia a lungo rappresentato la più completa e sistematica opera in materia, ha condizionato non poco la stessa disciplina, e la relativa applicazione pratica, sulle sanzioni amministrative. È così che l'idea che «sanzioni specifiche, tipiche potremmo dire, dei rapporti di diritto pubblico sono soltanto le cosiddette "pene" ... le quali hanno sempre lo scopo di imporre un male all'autore della violazione, non quello di risarcire l'amministrazione delle conseguenze della trasgressione» e che l'elemento discrezionale e differenziale venga individuato nell'elemento soggettivo e procedimentale, nella misura in cui si riconosce che «sono pene amministrative e non sanzioni penali tutte quelle la cui applicazione è dalla legge riservata all'autorità amministrativa»⁶, ha portato a qualificare la sanzione amministrativa come «pena in senso tecnico» con tutti i conseguenti condizionamenti in ordine alla configurazione normativa della fattispecie.

Rispetto a tale, pur autorevole, ricostruzione l'elemento innovativo è dato però proprio dalla l. 24 novembre 1981, n. 689 e dalla volontà del legislatore di dettare una disciplina generale dell'istituto nella quale sono ravvisabili gli elementi necessari per la tipizzazione di un'autonoma fattispecie giuridica⁷.

«amministrativa» è stata assegnata *ex lege* non per ragioni riguardanti l'esercizio dell'azione amministrativa, ma solo per ragioni di decongestionamento e di maggiore qualificazione della giustizia penale».

⁴ In questo senso A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925 e, più di recente, A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione (Varenna 18-20 settembre 1980), Milano, 1982, 125 ss.

⁵ G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.

⁶ G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*.

⁷ Una ricostruzione che propone un approccio parzialmente diverso da quello seguito

Ben inteso che su tale aspetto la dottrina non è univoca, riaffermandosi ancor oggi posizioni per le quali la stessa legge andrebbe interpretata alla luce del modello penalistico cui, secondo tali ricostruzioni, essa aderirebbe senza decisivi tratti distintivi⁸.

Tuttavia la tesi preferibile sotto il profilo sistematico – e che del resto ha segnato l'impostazione qui seguita – sembra essere quella che attribuisce alla l. 689/81 un ruolo centrale nell'elaborazione della sanzione amministrativa come autonoma e specifica categoria giuridica.

Attraverso l'«esegesi puntuale del diritto positivo» e l'«utilizzo del metodo teleologico che consente di ricavare gli specifici caratteri della sanzione amministrativa dagli scopi ad essa attribuiti dal legislatore»⁹, gli Autori che hanno elaborato tale ricostruzione definiscono un modello di sanzione i cui caratteri costitutivi (tipicità, anti-giuridicità, colpevolezza) si compendiano nella finalità di prevenzione – generale e speciale – della stessa, valorizzando la specificità e autonomia del sistema sanzionatorio amministrativo come strumento di controllo sociale.

Uno strumento di controllo intrinsecamente collegato all'Amministrazione e alla sua funzione costituzionalmente delimitata, in cui gli stessi parametri costituzionali di riferimento non sono quelli tipici della sanzione penale, bensì quelli dell'organizzazione e dell'attività amministrativa (artt. 23 e 97 Cost.).

Di qui, coerentemente con l'originalità del modello elaborato, gli aspetti caratterizzanti la disciplina, quali il particolare regime della solidarietà (art. 6), la responsabilità riconosciuta in capo alla persona giuridica (art. 6), l'esclusione della continuazione (fatta salva la materia della previdenza ed assistenza obbligatorie) (art. 8), l'estraneità del principio del *favor rei*, ben lontano dal poter essere considerati come una "fuga" dal paradigma penalistico, non sono altro che lineari componenti di una fattispecie autonoma e specifica.

Tale impostazione, sotto il profilo che più direttamente ci riguarda, ovvero la delimitazione dell'ambito di applicazione della l. 24 novembre 1981, n. 689, dovrebbe agevolare l'interpretazione delle clausole contenute nell'art. 12, ed in particolare la clausola di applicabilità e quella di salvezza delle discipline specia-

generalmente dalla dottrina che si è occupata della materia, si deve a G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, 172, il quale intende le tre specie di sanzioni come espressione di un unico potere sanzionatorio e a ciascuna delle quali viene riconosciuta un'autonoma valenza funzionale da intendersi come capacità «di attuare il diritto in maniera del tutto peculiare (autonomia) sia sotto il profilo giuridico complessivamente inteso sia sotto il profilo degli effetti, realizzando compiutamente lo scopo attuativo quando costituisce l'unica espressione del potere sanzionatorio e contribuendo a realizzarlo, in concorso con le altre e in modo sinergico, allorché un fatto è rilevante sia sotto l'aspetto civile sia sotto quello penale sia sotto quello amministrativo ovvero sotto due dei citati aspetti».

⁸ R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, vol. I, *Depenalizzazione e illecito amministrativo*, Milano, 1982.

⁹ C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, 354 ss.

li, che, a prima impressione, sembrano contraddire l'attitudine generalizzante e paradigmatica assunta dalla legge stessa.

Ciò rileva non solo sotto l'ovvio profilo di dover chiarire la reciproca interazione tra norma generale e norma speciale o di settore ai fini dell'interpretazione dell'art. 12, ma anche nella più complessa ricerca di un nucleo essenziale e qualificante di principi applicabili in ogni caso alla fattispecie sanzionatoria in sé considerata.

3. L'ambito di applicazione della disciplina generale sulle sanzioni amministrative come definito dall'art. 12 della l. 689/81

L'art. 12 della l. 24 novembre 1981, n. 689, nel definire l'ambito di applicazione del capo I (artt. 1-43) che reca le disposizioni in materia di "Sanzioni amministrative", stabilisce che le stesse «si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale», mentre le disposizioni medesime non trovano applicazione alle violazioni disciplinari.

Tale disposizione costituisce il risultato di una mediazione raggiunta al termine dei lavori parlamentari¹⁰ tesa a ricomporre le diverse posizioni emerse in ordine alle finalità da attribuire alla legge stessa.

È indubbio che l'impostazione generale data al Capo I della l. 689/81 esprime l'obiettivo di sistemazione della materia attraverso la definizione di una disciplina di carattere generale ed organico. Ciò anche tenendo conto del fatto che la legge si sarebbe collocata in un quadro divenuto oramai composito per la sopravvenienza, nell'ordinamento positivo, di molteplici figure di illecito sanzionato in via amministrativa, sia *ab origine*, sia come risultato di numerose iniziative di depenalizzazione.

In tal senso va intesa l'elaborazione di una disciplina unitaria che definisce sia profili di carattere sostanziale dell'illecito, sia profili di carattere procedimentale e processuale.

Sotto il profilo sostanziale vanno inquadrare le disposizioni contenute nella sezione I intitolata «Principi generali», alla quale sembra ascrivibile una vera e propria funzione di «Parte generale» dell'illecito amministrativo, ove trovano spazio l'affermazione del principio di legalità (art. 1), imputabilità, elemento soggettivo e solidarietà (artt. 2, 3 e 6), concorso di persone e concorso formale di illeciti (artt. 5 e 8), intrasmissibilità dell'obbligazione da illecito (art. 7), prin-

¹⁰ Per una puntuale ricostruzione dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge, cfr. R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, 22 ss.

cipio di specialità (art. 9) e definizione dei limiti edittali della sanzione con individuazione dei criteri per l'applicazione delle stesse (artt. 10 e 11).

Con il titolo «Applicazione», nella sezione II vengono invece delineate le procedure per l'accertamento e l'applicazione delle sanzioni amministrative (procedimento) e le disposizioni in materia processuale.

A fronte di un'impostazione così ampia che in parte riflette l'iniziale volontà di estendere i principi dettati dalla l. 689/81 a tutte le sanzioni amministrative – con la sola esclusione delle sanzioni disciplinari – va comunque segnalata la finale affermazione di un orientamento maggiormente prudenziale che ha limitato l'ambito di applicazione di tale disciplina alle sole sanzioni pecuniarie; ovvero, secondo una certa dottrina¹¹, soltanto alle sanzioni consistenti nel pagamento di una somma di denaro, ma di carattere precipuamente punitivo o afflittivo, con esclusione di quelle con funzione ripristinatoria o riparatoria.

Una ulteriore limitazione dell'ambito di applicazione della disciplina dettata dal capo I della l. 689/81 è poi determinata dall'inserimento di due clausole di “riserva” nel testo dell'art. 12, la c.d. “clausola di applicabilità” e la “clausola di salvezza” delle discipline speciali.

In sintesi, dunque, si può dire che la generalità della disciplina dettata dalla l. 689/81 viene limitata dal legislatore sotto tre distinti profili:

1. escludendo dall'ambito di applicazione della legge tutte le sanzioni che non consistono nel pagamento di una somma di denaro o che, pur configurandosi formalmente come sanzioni pecuniarie, non hanno carattere punitivo;
2. introducendo un principio di “salvezza” delle discipline speciali che tuttavvia richiede di essere puntualmente delimitato in via interpretativa;
3. escludendo dall'ambito di applicazione della legge la categoria delle sanzioni disciplinari.

3.1. Applicazione della legge alle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro

Come precisato, l'art. 12 della l. 689/81 limita l'applicazione della disciplina dettata dal capo I alle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

¹¹ M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992, 1 ss. per la quale Autrice «la finale limitazione degli stessi alle sole pene pecuniarie fu essenzialmente ispirata da ragioni di ordine prudenziale nei confronti, da una parte, di quelle che impropriamente venivano considerate come sanzioni reintegrative e soddisfattive ... e, dall'altra, di quelle sanzioni che possono, in certo senso, definirsi “obiettive” o “reali” per lo stretto indefettibile collegamento che presentano con la cosa oggetto o fonte della trasgressione, rivelando in questo modo l'evidente riferimento ad una disciplina più generalmente interessante l'intero *genus* delle c.d. sanzioni “punitive”, applicabile, per quanto compatibile con il loro precipuo carattere, anche nei confronti delle pene “reali”».

Il che, in prima battuta, deve essere inteso come sottrazione alla disciplina dettata dalla legge generale di tutte le violazioni per le quali la legge preveda una sanzione di diversa natura, quali sono considerate, per esempio, la decadenza, la revoca, la sospensione, la riduzione in pristino, ovvero quelle particolari fattispecie nelle quali si ravvisa nella relazione tra Pubblica Amministrazione e trasgressore un particolare rapporto, la manifestazione di poteri di autotutela o altre particolari situazioni che mal si prestano alla classificazione unitaria tipica di una legge di carattere generale¹².

Ciò che, tuttavia, al di là di questo dato puramente formale, ha posto questioni di carattere interpretativo è la constatazione che il riferimento ad una determinata categoria di sanzioni – quelle consistenti nel pagamento di una somma di denaro – non è di per sé concludente ai fini dell'esatta individuazione delle fattispecie.

Se è vero, infatti, che la *voluntas legis* sembra indirizzata a ricomprendere nell'ambito di applicazione della l. 689/81 tutte le violazioni punite con sanzione pecuniaria, ovvero con il "prototipo" di sanzione amministrativa in senso stretto, espressione più tipica delle misure amministrative di carattere afflittivo¹³, è comunque generalmente riconosciuto che tale categoria si presenta come estremamente eterogenea¹⁴, tale da ricomprendere fattispecie sanzionatorie anche molto diversificate tra loro¹⁵.

Proprio in ragione di tale differenziazione, si è dunque posto il problema di capire se la disciplina dettata dalla l. 689/81 si applichi in tutti i casi di sanzione pecuniaria o soltanto a quelle cui può essere riconosciuto carattere prettamente afflittivo, escludendo dunque da tale applicazione quelle che, pur non avendo funzione "riparatoria" in senso stretto¹⁶, presentano «caratteri differenziali tali rispetto alle sanzioni che assolvono un ruolo meramente afflittivo da giustificare l'enunciazione di principi affatto diversi da ... quelli propri della sanzione punitiva»¹⁷.

Si tratta di questione che, stante il tenore della disposizione in commento, il legislatore ha ritenuto di non affrontare in termini risolutivi, lasciando al ruolo

¹² R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, 499 ss.

¹³ Cfr. R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, 222.

¹⁴ Cfr. G. COLLA, G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 104.

¹⁵ Secondo N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *Nss. D.I.*, vol. XVI, Torino, 1969, 534, le sanzioni amministrative possono essere distinte in due grandi categorie a seconda che si ispirino al principio della *retribuzione* «che consiste nel rendere male per male», ovvero al principio della *riparazione* «che consiste nell'eliminare o per lo meno nell'attenuare il male che la trasgressione della norma ha prodotto nella società».

¹⁶ Autorevole dottrina (cfr. A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, 2 ss.), ritiene infatti che la sanzione pecuniaria non possa mai assumere la funzione di una reintegrazione in forma specifica, né realizzare una riparazione per equivalente dell'interesse pubblico violato, stante il valore insurrogabile ad esso inerente.

¹⁷ R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, 503.

dell'interprete, Giudice¹⁸ o commentatore, il compito di definire con esattezza la portata della norma¹⁹.

Altro profilo che, data la non chiara formulazione della disposizione, si è posto all'attenzione degli interpreti è quello che concerne la possibilità di ricondurre all'ambito di applicazione definito dall'art. 12 anche le violazioni per le quali la legge prescrive, oltre all'applicazione di una sanzione pecuniaria, anche una sanzione accessoria di altro tipo.

Sul punto, rispetto ad isolate opinioni dottrinali²⁰, l'orientamento prevalente è quello di ritenere la l. 689/81 applicabile in tutti i casi in cui la sanzione pecuniaria sia sanzione che viene irrogata in via principale, non essendo preclusiva all'applicazione della legge generale la previsione di una sanzione accessoria a quella pecuniaria²¹.

3.2. Le clausole di riserva: verifica di applicabilità della legge e principio di salvezza delle discipline speciali

L'ambito di applicazione della legge generale sulle sanzioni amministrative viene definito, oltre al richiamo ad una particolare tipologia sanzionatoria – le

¹⁸ Per una interpretazione estremamente ampia della disposizione in commento si è espresso per esempio il Giudice amministrativo (cfr. Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6901, in *Juris data*) che ha affermato che «in base all'art. 12 della legge n. 689/81, le disposizioni del Capo I della legge medesima devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è comminata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro, essendo palese l'intento di attribuire a dette disposizioni carattere generale, così da comprendere qualsiasi ipotesi di illecito amministrativo, ad eccezione delle violazioni disciplinari e di quelle comportanti sanzioni non pecuniarie».

¹⁹ Peraltro non va dimenticato come in dottrina la questione sia stata affrontata in termini parzialmente diversi da C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, 406 ss., ove si è sottolineato che, muovendo dalla constatazione che la disciplina in commento «investe un *genus* di sanzioni (principalmente, ma non esclusivamente, pecuniarie), comprensivo di una pluralità di *species* parzialmente differenti», il problema dell'individuazione dell'ambito di applicazione della legge «va affrontato non tanto alla luce dell'art. 12, quanto alla luce dei “tipi” di sanzione amministrativa, e desumendo dai profili di tali “tipi” gli elementi utili per cogliere il significato e la portata dell'art. 12». In questo modo, gli Autori, prendendo in esame tre distinte tipologie di sanzioni (sanzioni pecuniarie in materia urbanistica, soprattassa e somma aggiuntiva, sanzioni interdittive), riconducono nell'ambito di applicazione, quantomeno, dei principi dettati dalla l. 689/81 fattispecie che, secondo un'interpretazione letterale dell'art. 12, ne sarebbero sicuramente escluse (sanzioni interdittive) o per le quali la giurisprudenza non sembra aver assunto posizioni univoche (sanzioni pecuniarie in materia urbanistica).

²⁰ S. PATANÉ, *Concorso apparente di norme, criteri selettivi. La legge 24 novembre 1981, n. 689, e il suo art. 9 per le sanzioni amministrative ed i reati*, in *Giust. pen.*, 1982, 7, 222.

²¹ In questo senso cfr. D. PROPATO, *Sanzioni amministrative e depenalizzazione dei delitti e delle contravvenzioni*, Firenze, 1983, 56 e F. BARTOLINI, *Il Codice delle depenalizzazioni*, Piacenza, 2001, 246.

sanzioni consistenti nel pagamento di una somma di denaro – anche con la formulazione di due distinte clausole di riserva. La l. 24 novembre 1981, n. 689 o, per meglio dire, le disposizioni del suo capo I si osservano «in quanto applicabili» e «salvo che non sia diversamente stabilito».

Si tratta di disposizioni non particolarmente chiare, di significato sfuggente, soprattutto in relazione alla loro reciproca delimitazione, ma che in particolare, a prima lettura, sembrano in netta contraddizione con la stessa *ratio* legislativa.

Un dato acquisito, e peraltro mai contestato dallo stesso legislatore e dagli interpreti, è l'attitudine, non solo simbolica, ma sostanziale, della l. 689/81 a disciplinare in via generale ed organica la materia delle sanzioni amministrative fissando principi generali, regole procedurali e norme di carattere processuale, al fine di porre rimedio ad una disordinata e frammentaria normativa sedimentata negli anni, nonché di predisporre un quadro di principi guida per il corretto esercizio del potere normativo in materia da parte delle Regioni.

Se la finalità generalmente riconosciuta alla legge è questa, risulta allora di difficile percezione la preoccupazione mostrata dallo stesso legislatore di non incidere in modo troppo radicale su sistemi normativi preesistenti, sia sotto il profilo sostanziale che sotto il profilo procedimentale e processuale²², “salvaguardando” le stesse attraverso le suddette clausole, ma soprattutto costringendo l'interprete ad una faticosa e continua opera di “ricostruzione” dell'intero sistema.

È pur vero che tale motivazione²³ sembra cogliere solo in parte le ragioni che hanno indotto all'inserimento di tali clausole, laddove, soprattutto in sede applicativa, in particolar modo la clausola di “applicabilità” o “compatibilità”, è stata intesa come lo strumento di garanzia della specifica funzione svolta da taluni tipi di sanzioni, che non necessariamente esauriscono i loro effetti sul piano meramente afflittivo. Ci si riferisce ai casi in cui la potestà sanzionatoria abbia specifica attinenza alla cura di determinati interessi pubblici nei confronti dei quali essa svolge «una funzione strumentale rispetto al governo di un certo settore, più che una funzione di prevenzione, generale o speciale, analoga a quella della sanzione penale»²⁴.

Peraltro, questa è la ragione per la quale la giurisprudenza ha per lungo tempo affermato la non applicabilità della l. 689/81 alle sanzioni in materia urbanistico-edilizia²⁵, modificando il proprio orientamento solo quando è sembrato prevalere l'approccio per cui, ove non ricorrano esplicite esclusioni o ragioni

²² R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, 506.

²³ Peraltro generalmente condivisa in dottrina, cfr. M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, 6 e G. COLLA, G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, 110 ss.

²⁴ P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, 33.

²⁵ Cass., sez. unite, 3 maggio 1991, n. 4872, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 5; Cass., sez. unite, 8 agosto 1989, n. 3661, in *Giust. civ. Mass.*, 1989, 8-9.

che impediscano di fatto l'applicazione della legge generale, questa debba senz'altro essere applicata²⁶.

Ciò chiarito, si tratta comunque di verificare quale sia la portata delle suddette clausole, oltreché dell'approccio ermeneutico che deve essere seguito dall'interprete al fine di coglierne correttamente le implicazioni.

A tale ultimo proposito, si ritiene che in caso di violazione per la quale sia prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro – e salve le necessarie valutazioni che devono essere svolte in ordine alle “caratteristiche”, punitive o meno, della sanzione pecuniaria²⁷ – sia necessario, in primo luogo, verificare se le disposizioni del capo I della l. 689/81 siano applicabili al caso di specie nel loro complesso, ovvero verificare il «grado di omogeneità»²⁸ delle discipline, al fine di eventualmente cogliere «l'intrinseca incompatibilità della disciplina dettata dalla l. 689/81 con le particolari caratteristiche ontologiche di un certo tipo di sanzioni»²⁹, che ovviamente precluderebbe l'applicazione della legge generale³⁰.

È di tutta evidenza che una siffatta disposizione – il capo I si osserva «in quanto applicabile» – la cui interpretazione si affida ad una verifica di “compatibilità” con leggi settoriali preesistenti, richiede altresì di essere messa in relazione con l'art. 42 della stessa l. 689/81 nella parte in cui tale ultima disposizione fa rinvio ad altra clausola di compatibilità, questa volta, però, per determinare l'abrogazione di norme che siano in contrasto con la legge generale sulle sanzioni.

L'art. 42, infatti, dopo aver disposto l'abrogazione espressa di una serie di leggi e parti di legge, si affida ad una norma di chiusura statuendo l'abrogazione «di ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge». L'apparente conflitto tra le due disposizioni deve essere risolto, secondo la migliore dottrina³¹, cogliendo la diversa funzione svolta dalle due disposizioni nel sistema di-

²⁶ Si tratta di orientamento elaborato sulla base della già richiamata ricostruzione dell'istituto sanzionatorio elaborata da C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, 406 ss. In proposito cfr. comunque, Tar Sicilia, Catania, sez. I, 28 gennaio 2010, n. 138, in *Foro amm. Tar*, 2010, 1, 306; Tar Basilicata, sez. I, 22 aprile 2009, n. 138, in *Foro amm. Tar*, 2009, 4, 1219; Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1464, in *Foro amm. Cons. St.*, 2009, 3, 679; Cass., sez. unite, 20 settembre 2006, n. 20317, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 9.

²⁷ Cfr. *supra*, § 3.1.

²⁸ R. BERTONI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (coordinato da), *Modifiche al sistema penale*, 506.

²⁹ M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, 7.

³⁰ La giurisprudenza ha interpretato tale clausola nel senso di ritenere che essa «attiene alla sussistenza dei presupposti identificati dall'art. 12 (natura amministrativa dell'illecito; quantificazione in via pecuniaria della sanzione; non riconducibilità dell'illecito ad uno specifico codice di disciplina) e non implica alcuno scrutinio di coerenza e congruità del sistema prefigurato al Capo I della l. 689/81 con le singole misure repressive» (Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6901, in *Foro amm. Cons. St.*, 2004, 2927).

³¹ M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, 7.

sciplinare complessivamente inteso: l'art. 12 svolge una funzione di delimitazione dell'ambito della legge verso l'esterno, mentre l'art. 42 «opera all'interno del sistema al fine di consentire quella ricostruzione unitaria dello stesso che aveva costituito la spinta dell'intervento riformatore».

In altri termini, nel primo caso se la verifica di compatibilità delle discipline – generale e settoriale – ha esito negativo, ciò comporta l'inapplicabilità al caso concreto delle disposizioni della l. 689/81; nel secondo caso, se tale verifica ha ugualmente esito negativo, le conseguenze che ne derivano sono nel senso dell'abrogazione della legge preesistente (tecnicamente “incompatibile”, ma funzionalmente “affine”), al fine di evitare inutili duplicazioni nella disciplina della materia.

Quanto all'ulteriore clausola nominata dall'art. 12, quella di «salvezza delle discipline speciali», una volta appurata la compatibilità di sistema tra legge generale e legge settoriale (la c.d. “applicabilità”), nel caso in cui vi sia un possibile contrasto tra diverse disposizioni – il che può avvenire sia tra norme della stessa l. 689/81, sia con riferimento a distinte discipline previgenti o anche posteriori – troverà applicazione la norma speciale o di settore³².

In tal senso, è stata anche prospettata una funzione integrativa della legge generale sulle sanzioni amministrative, in tutti i casi in cui le discipline settoriali risultino incomplete o lacunose.

3.3. Le sanzioni disciplinari

L'art. 12 della l. 24 novembre 1981, n. 689 statuisce in modo espresso che le disposizioni della legge generale in materia di sanzioni amministrative non si applicano alle violazioni disciplinari, le quali, pertanto, restano assoggettate alle rispettive normative settoriali.

La scelta del legislatore si spiega con la particolare natura della fattispecie in oggetto che, pur appartenendo in modo indiscusso al *genus* delle sanzioni amministrative, si caratterizza in termini tanto peculiari da non poter essere indistintamente assimilata ad una categoria generale di sanzione.

Sotto il profilo sostanziale, la sanzione disciplinare presuppone innanzitutto

³² Per una disamina dei casi in cui il Giudice ha applicato la clausola di salvezza delle discipline speciali si rinvia ad una copiosissima giurisprudenza nell'ambito della quale si possono segnalare in via esemplificativa le seguenti pronunce: Cass., sez. lav., 26 maggio 2008, n. 13545, in *Foro it.*, 2003, I, 1394 e Cass., sez. lav., 24 marzo 2003, n. 4290, in *Foro it.*, 2008, 9, 2470 in materia di previdenza ed assistenza avvocati; App. Torino 4 aprile 2007, in *Giur. it.*, 2007, 12, 2768 in materia di intermediazione finanziaria; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 17 dicembre 2003, n. 3511, in *Ragiusan*, 2004, 245-6, 335 in materia di turni di apertura delle farmacie; Cass., sez. unite, 22 febbraio 2002, n. 2625, in *Giust. civ.*, 2003, I, 513 in materia di contestazioni di violazioni nel settore radiotelevisivo; Cass., sez. lav., 6 settembre 1995, n. 9383, in *Inf. prev.*, 1995, 1322 in materia di omessa presentazione all'INPS della denuncia contributiva.