
PRESENTAZIONE

Il sistema di repressione amministrativa dell'illecito urbanistico-edilizio, pur caratterizzato dalla presenza di vari e diversificati mezzi di reazione (misure ripristinatorie, sanzioni alternative, pene pecuniarie), evidenzia, ormai da tempo, un diffuso vuoto di effettività, al punto da rendere spesso indispensabile l'intervento, in via di supplenza, del giudice penale, in una sorta di sempre più invasiva vicarianza penale. All'obbligatorietà e vincolatezza che, in una dominante logica punitiva, connotano il potere sanzionatorio della pubblica amministrazione, fino alla svalutazione delle garanzie partecipative e motivazionali, non corrisponde, pertanto, la reale effettività dei rimedi. Prende, così, corpo l'ipotesi di studio secondo cui, alla base dell'ineffettività dell'ordinamento urbanistico-edilizio, non vi sarebbe l'eccessiva discrezionalità attribuita agli enti comunali, quanto, piuttosto, un potere non esercitato, per inerzia, o non esercitato a pieno, sfruttando gli strumenti alternativi rispetto alla prioritaria misura ripristinatoria dell'ordine violato: rimedi e tecniche di tutela maggiormente raffinate, rispetto alla più radicale demolizione, proiettate verso i luoghi, le specifiche emergenze territoriali e le loro variabili esigenze. L'effettività della repressione amministrativa dovrebbe, allora, potersi giovare di una dosata combinazione tra obbligatorio esercizio del potere sanzionatorio e utile dispiegamento della discrezionalità nella scelta del mezzo di reazione più adatto e fino all'esecuzione, come attuazione graduata del potere di gestione del territorio. Un approccio più aperto alla discrezionalità, intesa in senso strumentale come scelta del rimedio più idoneo a riparare il tessuto territoriale ferito, per gestire il risultato fisico dell'abuso, potrebbe, quindi, rivitalizzare l'intero sistema, contribuendo a far riacquistare la perduta centralità al potere repressivo della pubblica amministrazione preposta al governo del territorio. Una ripresa della discrezionalità, in funzione della gestione degli abusi edilizi, che non sembra poter passare soltanto da settoriali interventi legislativi, richiedendo soprattutto, nella prospettiva segnata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, una amministrazione di qualità, attiva e competente, assieme ad una



impegnativa svolta culturale – un ritorno alla responsabilità e alla decisione –, sostenuta da una giurisprudenza maggiormente incline a valorizzare i profili valutativi insiti nel potere di repressione amministrativa.

CAPITOLO I

**L'INCERTA EFFETTIVITÀ
DEL POTERE SANZIONATORIO**

SOMMARIO

1. Per l'effettività del sistema repressivo urbanistico-edilizio. – 2. L'illecito urbanistico-edilizio tra diritto penale e diritto amministrativo. – 3. Dalla repressione alla gestione degli abusi edilizi.

1 Per l'effettività del sistema repressivo urbanistico-edilizio

L'effettività, quale effetto conformativo della realtà, costituisce il profilo funzionale della sanzione¹. Il concetto d'effettività, in senso sostanziale, richiede, non soltanto che la sanzione sia astrattamente prevista dalla legge, ma che, nella dinamica giuridica², essa trovi puntuale applicazione nel caso concreto, in relazione a fatti determinati³. L'effettiva irroga-

¹ A livello di teoria generale, non si può non richiamare l'insegnamento di N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *Noviss. Dig. it.*, XVI, Torino, 1969, 530 ss., secondo cui la sanzione risponde "all'esigenza che ogni sistema normativo ha di non essere dissolto dalla generale inosservanza, cioè di essere *effettivo*". Sull'effettività delle regole, e sui vari e complementari strumenti per garantirla, può leggersi l'ormai classico studio di R. BALDWIN, *Rules and Government*, Oxford, 1995, 142; dall'angolo visuale del diritto amministrativo, si vedano, invece, M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, 2011; M. DI BENEDETTO-N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 776 ss. Sempre in prospettiva teorico-generale, pare, altresì, significativo il contributo di A. CATANIA, *Diritto positivo ed effettività*, Napoli, 2009.

² "il fenomeno giuridico, complessivamente inteso, è una serie di movimenti tendenti ad un ordine del reale", ricorda F.G. SCOCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, 21.

³ Il fatto, nota in generale P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, 33, è "una sorta di piattaforma che funge da imprescindibile contesto in cui il diritto opera". Su effettività e fattualità del diritto, cfr., specialmente, G. VETTORI, *Effettività*, in *Le parole del diritto. Scritti in onore di Carlo Castronovo*, vol. II, Milano, 2019, 639 ss.



zione della sanzione, configurabile come “garanzia secondaria” per la violazione di una norma “primaria”⁴, produce, quindi, in maniera indiretta e sussidiaria, un “effetto di conferma” dell’efficacia del diritto positivo⁵. In via immediata e diretta, l’effettività della sanzione si realizza, piuttosto, incidendo nella realtà (materiale, patrimoniale, reputazionale). Tale dimensione, orientata al risultato, dell’effettività implica l’inidoneità della sanzione “in quanto tale”, l’insufficienza cioè della sanzione meramente posta, nell’ipotesi in cui gli apparati e gli organi preposti non siano in grado di garantirne la pratica applicazione.

Nel settore urbanistico-edilizio, da tempo, si è ormai superata, in una “rinnovata attenzione verso il caso concreto” e “verso il singolo intervento edilizio”, l’idea che la completezza della pianificazione urbanistica coincida con l’effettività della stessa, nel convincimento che sia necessario apprestare, a tal fine, adeguati strumenti repressivi, in modo da restituire “concretezza ed effettività agli elementi fondamentali di tale disciplina”⁶. Costituisce, del resto, un valido insegnamento di metodo, soprattutto ove s’affrontino tematiche sanzionatorie, quello secondo cui “per valutare una disciplina, è sempre necessario verificarne l’effettività”⁷. Pertanto, ogni

⁴ Ci si rifà, qui, alla concettualizzazione di L. FERRAJOLI, *Effettività primaria ed effettività secondaria. Prospettive per un costituzionalismo globale*, in A. CATANIA (a cura di), *Dimensioni dell’effettività*, Milano, 2005, 129 ss.

⁵ Cfr. C.E. PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, Napoli, 2011, 44, per cui l’effettività delle sanzioni costituisce “una effettività delle norme, sia pure ‘di secondo grado’”. Già G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, 1, definiva la sanzione come “un mezzo indiretto, sul quale il legislatore fa assegnamento per ottenere l’osservanza della sua legge”. Sulle sanzioni come garanzia d’effettività del diritto regionale, si sofferma, puntualmente, G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna, 18-20 settembre 1980, Milano, 1982, 64; nell’ottica dell’effettività del diritto europeo, si veda, invece, M. GULLIKSSON, *Ne Bis in Idem and Effective Sanctions in EU Law*, in J. NERGELIUS-E. KRISTOFFERSON (a cura di), *Human Rights in Contemporary European Law*, Oxford, 2015, 163 ss.

⁶ A. TRAVI, *Repressione dell’abusivismo edilizio e condono nella legge 28 febbraio 1985, n. 47*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986, 246 s.

⁷ Così A. TRAVI, *La repressione degli abusi*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, 2002, 386, sul generale presupposto che “l’effettività di una norma si desuma non dal precetto, ma piuttosto dalla sanzione” (*ibidem*, 345). Nel settore urbanistico, tuttavia, l’effettività ha, a lungo, stentato a rivestire, almeno nell’ambito degli studi giuridici, un ruolo centrale, come evidenziato da G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell’urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 147, rilevando le “carenze di metodo” della dottrina italiana che, soltanto di rado, “ha spostato il suo obiettivo sul livello della attuazione delle norme ... o tantomeno su quello della funzione effettiva delle norme”. Il problema dell’effettività è, invece, al centro della antiveggen-

ragionamento sul sistema repressivo urbanistico-edilizio non sembra potersi risolvere nell'analisi dei singoli strumenti repressivi o delle procedure applicate, dovendosi anzitutto considerare, empiricamente, il concreto funzionamento e la capacità d'incidere i contesti di riferimento. Sicché, l'effettività dovrà essere misurata nel rapporto tra le norme, i soggetti chiamati ad applicarle e la realtà ultima dei luoghi e dei territori⁸.

Tracciate queste generali coordinate, si può quindi, fin d'ora, affermare che l'attuale sistema repressivo dell'illecito urbanistico-edilizio si caratterizza per una inflazione di regole e attori che si traduce in tutele parallele, intestate a differenti autorità (dirigenti degli enti territoriali, soprintendenze, uffici del genio civile, giudice penale), a salvaguardia di interessi pubblici diversi⁹. Alla ipertrofia delle regole, al sovraffollamento istituzionale, alla presenza di vari e diversificati mezzi di reazione (misure ripristinatorie, sanzioni alternative, pene pecuniarie amministrative, san-

te – forse proprio perché frutto della “conoscenza *in corpore vili* delle problematiche sottostanti”, come ricorda lo stesso G. MORBIDELLI, *Alberto Predieri: una vita da combattente*, in *Lo Stato*, 2020, 519 – riflessione in materia di A. PREDIERI, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Abusivismo edilizio: condono e nuove sanzioni*, Roma, 1985, 21: “C'è sempre un divario fra precetto normativo e reale osservanza della norma: quando il margine diventa abisso, quando al diritto scritto si contrappone il diritto vivente e regnante, per i giuristi sorge il problema dell'effettività dell'ordinamento o, in una società complessa, poliarchica e policentrica, di un suo settore”. Volgendo lo sguardo oltre l'ordinamento nazionale, la sempre problematica effettività del diritto urbanistico si colloca al centro del ragionamento condotto sul modello francese, a distanza di anni, dapprima, da P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 2000, 12, eppoi, da J.B. AUBY-H. PERINET-MARQUET-R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, 2020, 321, e quale emerge dal rapporto del Conseil d'Etat del 1992, *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*. In quest'ottica, con riferimento al profilo sanzionatorio, si veda H. PERINET-MARQUET, *L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme*, in *Dalloz*, 1991, 37, il quale, addirittura, arriva a chiedersi, sulla scorta della rilevata ineffettività del sistema repressivo, se “*le droit de l'urbanisme fait-il encore partie de l'État de droit*”. Per M. PAQUES, *Instruments souples, instruments non contraignants, instruments du marché: une alternative pertinente?*, in B. JADOT (a cura di), *Acteurs et outils du droit de l'environnement – Développements récents, développement (peut-être) à venir*, Louvain-la-Neuve, 2010, 65, il diritto urbanistico appare, ormai, come un “*droit d'airain qui s'appuie sur des sanctions d'argile*”.

⁸ L'effettività è “connessa con il fatto”, rammenta M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, cit., 7. Anche per N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1832, l'effettività “scende dal diritto ai fatti; non chiede ai fatti di esprimere un significato di diritto, ma al diritto di calarsi sui fatti”.

⁹ P. STELLA RICHTER, *Urbanistica e Libertà*, in *Dir. amm.*, 1997, 374, ha, a suo tempo, messo in risalto il paradosso di una legislazione urbanistica “dominata come non accade in nessun altro settore dal principio di autorità”, ma destinata “ad essere diffusamente disattesa dai cittadini”. In questa prospettiva, si pone, *recentius*, F. SALVIA, *Sull'alto tasso di ineffettività del diritto urbanistico*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 4601 ss.



zioni penali), facenti capo alla funzione amministrativa o a quella giurisdizionale, corrisponde, tuttavia, da tempo, un clamoroso, quanto diffuso, vuoto di effettività¹⁰, specialmente del potere sanzionatorio della pubblica amministrazione. *Sub specie* di ineffettività della norma (da intendersi come incapacità di orientare le condotte dei consociati), ineffettività della sanzione (in termini di applicazione), ineffettività degli apparati (sotto il profilo dell'efficienza)¹¹, ineffettività, infine, dell'esecuzione delle misure ripristinatorie, spesso inidonee a reintegrare le condizioni originarie del territorio¹². Tutto ciò sebbene l'attività di repressione degli abusi edilizi, nella sua dominante forma ripristinatoria, venga ormai a configurarsi, nella prevalente interpretazione giurisprudenziale, come attività vincolata e obbligatoria¹³, informata da una logica punitiva che sembra risentire della vicinanza con l'ambiente penale. Di fronte ad un potere ripristinatorio concepito in modo così rigido, ci si potrebbe, allora, attendere una geometrica, puntuale, applicazione ed esecuzione, quale conseguenza di un procedimento che, nella sua essenza, appare "solo esecutivo", in quanto, rispetto ad altri "procedimenti sanzionatori" (punitivi o punitivi/esecutivi), "l'elemento formale perde rilievo", essendo l'ordine repressivo essenzialmente diretto a "porre rimedio alla turbativa degli interessi", attraverso una concreta incisione nella sfera materiale volta a "rimuovere le cause o gli effetti della turbativa"¹⁴.

¹⁰ L'"immunità pressoché generalizzata" che accompagna il fenomeno dell'abusivismo edilizio è stata, da ultimo, evidenziata da Legambiente, *Ecomafia 2019*, Milano, 2019, 149, così come le perduranti difficoltà nella lotta all'abusivismo, tra "nuovi abusi, mancati abbattimenti, tentativi di sanarli con norme ad hoc e sentenze di dubbia legittimità" (*Ecomafia 2020*, Milano, 2020, 166).

¹¹ Ci si muove, qui, sulla scia di C.E. PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, cit., 42 ss., laddove vengono separati "i tre piani d'azione dell'effettività penale".

¹² Su questo, assai rilevante, *deficit* d'effettività, si soffermava, già, E. PICOZZA, *Sanatoria edilizia e recupero urbanistico*, in AA.VV., *Sanzioni e sanatoria nella "nuova urbanistica"*, Padova, 1985, 283 ss.

¹³ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9, con nota di L. DROGHINI-G. STRAZZA, *L'ordinanza di demolizione degli abusi edilizi tra tempo, legittimo affidamento e obbligo di motivazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, I, 113 ss., dove si afferma la "natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei presupposti in fatto e in diritto" dell'ordine di demolizione edilizio. Successivamente, in tal senso, si vedano Corte cost. 5 luglio 2018, n. 140, e T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, 2019, n. 112, che, rifacendosi ad Ad. Plen. n. 9/2017, definisce l'ordinanza di demolizione come "atto di carattere del tutto vincolato", configurabile come "conseguenza immediata e diretta discendente dalla verifica dell'abusività degli interventi". Su questa linea si attesta, di recente, *ex plurimis*, T.a.r. Campania, Napoli, sez. VIII, 18 gennaio 2021, n. 381.

¹⁴ Si riprende, qui, la rigorosa concettualizzazione di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, 817 s., 825.

Logica punitiva, con il naturale corredo di vincolatezza e obbligatorietà, e natura reale, che s'invera nella materiale capacità di incidere la *res* fisica-manufatto abusivo, dovrebbero, dunque, innescare risposte automatiche ed effettive. Eppure, nei fatti, l'indice dell'abusivismo edilizio è in costante crescita negli anni 2005-2015 fino a raggiungere, nel 2018, la percentuale del 18,9% degli immobili realizzati¹⁵, per poi registrare una leggera flessione, al 17,7%, nel 2019¹⁶, mentre la percentuale delle demolizioni eseguite nel periodo 2004-2018 si attesta appena al 19,6% delle ordinanze emesse¹⁷.

¹⁵ Cfr. il rapporto BES (Indicatore di benessere equo e sostenibile) dell'Istat, 2019, 129. Già nel 2017 gli immobili abusivi realizzati erano, comunque, più di 17.000, il 16% del totale costruito (Legambiente, *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, 22 settembre 2018, in www.legambiente.it, 7, che si rifà alle stime del Cresme – Centro di ricerche economiche, sociali e di mercato per l'edilizia e il territorio); si ipotizzano dati in linea cogli anni precedenti anche per il 2019 (Legambiente, *Ecomafia 2020*, cit., 167). L'abusivismo, del resto, non sembra aver mai storicamente registrato le stesse pensanti crisi del settore legale: infatti, “costruire illegalmente costa sempre molto meno”, circa il 40% in meno, con in più, spesso, la possibilità di scegliere i luoghi migliori quali quelli “vista mare” (Legambiente, *Ecomafia 2017*, Milano, 2017, 131 e 135). Significativa appare, altresì, in termini di distribuzione territoriale, la fotografia scattata, qualche anno fa, dal rapporto BES 2016, 140, dal quale risulta che, nel 2015, era abusivo ben il 47,3% del patrimonio immobiliare nel sud d'Italia, il 18,9% nel centro e il 6,7% al nord, con punte del 50,6% in Campania e del 46,6% in Molise.

¹⁶ Così il rapporto BES 2020, 169. Sempre elevata risulta la percentuale delle costruzioni abusive nel Mezzogiorno, al 45,2%.

¹⁷ Legambiente, *Ecomafia 2019*, cit., 169. Si veda, inoltre, il rapporto della stessa Legambiente, *Abbatti l'abuso*, 2018, cit., 9, dove si precisa che, in Campania, il dato scende addirittura al 3%, a fronte del 23% di ordinanze di demolizione emesse sul totale nazionale, e, da ultimo, il rapporto *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, 23 giugno 2021, in www.legambiente.it, 8 ss., che fornisce, a livello nazionale, un dato più confortante (32,9 % di effettuate demolizioni), ma condizionato dal fatto che molte delle province e delle città capoluogo del sud non hanno risposto, o hanno solo parzialmente risposto, alla richiesta di dati (colpisce, in ogni caso, l'1,4% di demolizioni portate ad esecuzione a Milano, lo 0,8% di Reggio Emilia e, addirittura, lo 0% di Lucca). Di fronte agli ancora più allarmanti dati relativi al periodo 2000-2011 (10,6% di abbattimenti nei comuni capoluogo di provincia), sempre Legambiente, *Stop a mattone selvaggio. I numeri dell'abusivismo edilizio e le proposte per il ripristino della legalità*, 18 dicembre 2012, aveva, con preoccupazione, evidenziato come fosse maturata “la quasi matematica certezza che l'immobile abusivo non verrà mai abbattuto”. Paradigmatico appare, in quest'ottica, il caso del comune di Licata, dove il nuovo sindaco ha, finalmente, messo in esecuzione molti ordini di demolizione di edifici abusivi, in una situazione-limite di 17.000 case illegali su 38.000 abitanti racchiusi in 180 chilometri quadrati. Con il risultato che, da un lato, è stato necessario, a seguito di gravi episodi, assegnare al sindaco e al dirigente del competente ufficio comunale una scorta; dall'altro, che le spese sostenute per le demolizioni hanno quasi portato il comune al collasso economico (sul “caso Licata”, cfr., in particolare, Legambiente, *Ecomafia 2019*, cit., 161). Se, rifacendosi al classico modello economico della deterrenza (studiato da



Le principali riflessioni sull'ineffettività del sistema sanzionatorio urbanistico-edilizio individuano le cause di un tale stato di cose nelle inefficienze della vigilanza, in primo luogo, eppoi, nelle inerzie nell'esercizio del potere repressivo e nella diffusa inesecuzione delle misure adottate¹⁸, pur notando come lo "stretto legame"¹⁹ tra funzione di polizia edilizia, preordinata al diffuso controllo del territorio, e funzione sanzionatorio-repressiva e la necessaria connessione tra fase d'applicazione delle misure sanzionatorie e loro esecuzione possano offrire l'immagine di un sistema repressivo, almeno teoricamente, compiuto e compatto, suscettibile di una armoniosa, unitaria, lettura a livello operativo²⁰.

Alla luce del rilevato divario tra mezzi apprestati ed effetti realizzati, obiettivo dell'indagine che segue, necessariamente condotta con metodo "fenomenologico"²¹, è, quindi, quello di verificare come un poderoso e articolato apparato amministrativo repressivo²² possa incagliarsi, tra inerzie

G. BACKER, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, 169 ss.), è vero che le decisioni pubbliche vengono rispettate in funzione dell'entità e della certezza della sanzione connessa, i dati appena riportati sembrano, allora, dare la concreta misura e ragione del *deficit* d'effettività che affligge l'ordinamento urbanistico-edilizio.

¹⁸ Per una simile analisi, cfr., anzitutto, P. STELLA RICHTER, *Sulla (in)effettività delle sanzioni edilizie e urbanistiche*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, II, 353 ss., e, più di recente, S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi di governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, I, 366.

¹⁹ Rilevato da R. URSI, *Commento all'art. 27*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 672.

²⁰ In termini di operazione amministrativa, concetto che si riferisce all'"insieme delle attività necessarie per conseguire un determinato risultato concreto" (F.G. COCCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., VI, Milano, 2002, 84). In tema, si leggano, inoltre, D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, e G.D. COMPORTELLI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediabile*, in *Dir. amm.*, 2013, 136 ss., che costruisce la figura dell'operazione rimediabile a partire dall'elaborazione della dottrina civilistica sull'operazione economica, quale criterio ermeneutico d'interpretazione dello schema negoziale, su cui cfr., soprattutto, E. GABRIELLI, *L'operazione economica nella teoria del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 928 ss.

²¹ In quanto, mutuando l'apparato concettuale di Cappelletti, mira alla "continua aderenza ai fatti, ai dati, agli sviluppi e alle tendenze evolutive della realtà" (M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984, 9; ID., *La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità*, Milano, 1962, 32 ss.).

²² La varietà, quanto a natura ed effetti, degli strumenti impiegati nella repressione dell'illecito urbanistico-edilizio e la complessità del sistema sono evidenziati, tra gli altri, da N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2000, 337; a livello manualistico, cfr. G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, 1001 s. La complessità del sistema non pare destinata a diminuire, considerato che anche le regioni possono introdurre nuove san-

e inefficienze, e non riuscire, così, a fare attrito con la realtà, scaricando l'energia potenzialmente racchiusa²³ nei previsti poteri sanzionatori nelle concrete vicende dei luoghi. Un sistema, dunque, ispirato al massimo rigore²⁴, tutto carica deontica, ma povero d'effettività²⁵. Come dimostrano i soprarchiamati dati, rivelatori di come i vari mezzi repressivi impiegati, in un'ampia combinazione di deterrenza amministrativa, penale, civile e tributaria, non siano ancora in grado di arginare il fenomeno dell'abusivismo edilizio²⁶. Paradigmatica dell'ineffettività del sistema appare, poi, la registrata inesecuzione degli ordini di demolizione, laddove, come detto, la regola rimane l'inazione²⁷, con l'intervento demolitorio che pare assumere, sempre più, un valore quasi esemplare – riservato ai più gravi abusi (edificazioni in aree protette da vincolo ambientale, ad esempio) –, invece che di capillare abbattimento delle opere *contra legem*, nella “faticosa

zioni amministrative (cfr., al riguardo, G. CREPALDI, *La competenza regionale all'introduzione di nuove sanzioni amministrative*, in A. CAGNAZZO-S. TOSCHEI-F.F. TUCCARI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di edilizia*, Torino, 2014, 138 ss.) e che, in un simile sistema multilivello, possono, talora, emergere incongruenze tra la disciplina nazionale e quelle regionali (per un concreto esempio, si rinvia a R. TAGLIAFERRI, *Vigilanza e sanzioni*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana*, Milano, 2015, 924 s.).

²³ La “metafora energetica” del potere è stata ripresa, in tempi recenti, da G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 254, e da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 744.

²⁴ Il fenomeno dell’“eccedenza sanzionatoria”, il “male delle troppe sanzioni”, e del conseguente “sbilanciamento del sistema normativo verso le sue componenti punitive”, alla base della “estenuazione, fino allo svuotamento totale, della sostanza *normativa* dell’ordinamento e, con essa, della sua effettività regolativa”, è stato analizzato, nelle sue molteplici implicazioni, da G. FORTI, *La cura delle norme*, Milano, 2018, 20, 136.

²⁵ Lo ha ricordato, in occasione del cinquantesimo anniversario della Rivista giuridica dell’edilizia, G. D’ANGELO, *Nascita e storia della Rivista*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 11: “la legge italiana prevede le più severe sanzioni per gli abusi edilizi (demolizione o acquisizione gratuita al patrimonio comunale), ma frequentemente queste sanzioni non sono applicate e non solo per i ripetuti condoni edilizi”. I limiti, in termini d’effettività, di modelli di *enforcement* eccessivamente formali e rigorosi sono evidenziati fin da E. BARDACH-R.A. KAGAN, *Going by the Book. Unreasonableness A Twentieth Century Fund Report*, Philadelphia, 1982, 93.

²⁶ Eppure, come notato, ormai oltre vent’anni fa, da A. ALBAMONTE, *La demolizione delle opere edilizie abusive tra sindaco e giudice penale. L’art. 7 della L. 28 gennaio 1985, n. 47*, in *Riv. pen.*, 1993, 5, “tali mezzi repressivi, secondo un cocktail di deterrenza amministrativa, penale, civile e tributaria, sembravano felicemente ideati, per colpire la valenza riproduttiva del fenomeno”.

²⁷ Per quanto “i sequestri e le ordinanze di demolizione sono all’ordine del giorno” (Le-gambiente, *Ecomafia 2017*, cit., 131), i casi virtuosi, dal punto di vista dell’esecuzione, come quello raccontato di Licata, rappresentano, infatti, ancora una eccezione.



ed impegnativa opera di gestione dell'ordinario"²⁸. Sembra, piuttosto, emergere una diffusa, quanto latente, comprensione e, talora, persino una certa indulgenza nei confronti dell'abusivismo²⁹, alimentata anche da recenti interventi legislativi che, pur con limitato riguardo alle zone colpite da eventi sismici, vanno nella direzione della sanatoria o della reviviscenza delle più permissive norme del primo condono edilizio³⁰. Sullo sfondo, si

²⁸ Cui si contrappone, da sempre, "la logica e la cultura dell'emergenza, dello straordinario e delle Grandi Opere" stigmatizzata da M. VITTORINI, *Regolazione urbana e abusivismo edilizio*, in R. BETTINI (a cura di), *Informale e sommerso. Devianza, supplenza e cambiamento in Italia*, Milano, 1987, 145.

²⁹ Sul carattere "endemico" dell'abusivismo edilizio, specialmente in Sicilia e Campania, e sulle relative, perverse, dinamiche politico-sociali, cfr. Legambiente, *Ecomafia 2019*, cit., 160, ed *Ecomafia 2020*, cit., 166 ss. Dell'abusivismo siciliano parla M. IMMORDINO, *L'urbanistica in Sicilia: le ragioni di una continua crisi*, in E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005, 131, definendolo "figlio, da un lato, di una diffusa cultura dell'illegalità e del saccheggio del territorio, dall'altro delle ambiguità e contraddizioni delle istituzioni stesse, sia regionali che comunali, nella gestione dei processi d'urbanizzazione del territorio e di tutela di quegli interessi, come quelli paesaggistico-ambientali, che intersecano la materia". Non pare, comunque, possibile generalizzare, dovendosi distinguere, anche in tema di abusivismo edilizio, tra le diverse aree geografiche italiane (nord-centro/sud), come emerge dai dati (riportati alla nota n. 15) e come notato già da V. DE LUCIA, *Urbanistica sostenibile e non sostenibile. Un confronto tra città*, in *Meridiana*, 2001, 46: "Certamente, non può farsi di tutt'erba un fascio, Ferrara non è Agrigento, le coste della Toscana non sono quelle della Calabria. In nessuna città olandese, inglese, francese o tedesca ci sono quartieri come il Vomero o Monte Mario".

³⁰ Come l'art. 1-*sexies* del d.l. 29 maggio 2018, n. 55, convertito in legge 24 luglio 2018, n. 89, poi modificato dall'art. 39-*ter* del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130, nel senso di estendere la prevista sanatoria, dalle opere edilizie minori realizzate in assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), alle opere non minori, quali le ristrutturazioni, anche se eseguite in assenza o difformità dal permesso a costruire. Osserva, amaramente, L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 5, come queste disposizioni riguardino "opere realizzate anche dopo il 2003 – termine fissato dall'ultima sanatoria di cui al d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. legge 24 novembre 2003, n. 326 – e fino al sisma del 2016, perciò si è di fronte a un vero e proprio nuovo condono". Peraltro, nel citato d.l. n. 109/2018, all'art. 25, è stabilita, con riferimento agli immobili siti in Ischia e danneggiati dal sisma del 2017, l'applicazione delle più favorevoli norme della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (primo condono edilizio) alle istanze di condono presentate in occasione dei condoni edilizi succeduti nel tempo, nel 1985, nel 1994 e, infine, nel 2003 (d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326). Al tentativo di interpretare la normativa regionale (legge regione Sicilia 10 agosto 1985, n. 37) come derogatoria rispetto alla normativa statale del 2003 sul condono edilizio, ha posto un primo argine Cass. pen., sez. III, 29 luglio 2020, n. 23033, secondo cui la legge siciliana, laddove prevede la sanabilità delle opere abusive edificate in area sottoposta a vincolo, previo rilascio del nulla osta dell'autorità competente per il vincolo, non introduce alcuna eccezione rispetto la normativa statale che, all'art. 32, ammette la condonabilità dei soli interventi di minore rilevanza. In seguito, per evitare una interpretazione autentica della legge 5 novembre 2004, n. 15, di recepimento del condono edilizio del 2003, nel senso della sanabilità degli immobili edificati in aree vincolate che non comportino inedifica-

stagliano, poi, antichi retaggi culturali, come il riaffiorante concetto dell'“abusivismo di necessità”³¹, che fa leva su di un malinteso diritto all'abitazione³², ovvero sulla convinzione che l'abusivismo, specie in certe zone,

bilità assoluta, il Consiglio dei Ministri (seduta n. 37 del 23 settembre 2021) ha dovuto impugnare la legge della regione Sicilia 29 luglio 2021, n. 19, “Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo” (cfr., in particolare, l'art. 1, comma 1, che ha introdotto, nel corpo della legge 10 agosto 2016, n. 16, un nuovo art. 25-bis, “Norme d'interpretazione autentica”), poiché “talune disposizioni in materia di condono edilizio, eccedendo dalle competenze statutarie, si pongono in contrasto con la normativa statale e con le norme di grande riforma economico-sociale in materia di tutela del paesaggio e di uniformità delle prestazioni essenziali, violando gli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione” (così il comunicato stampa di Palazzo Chigi). La ricorrente “tentazione di nuovi condoni” è stigmatizzata da Legambiente, *Ecomafia 2021*, Milano, 2021, 154 ss. Apprezzabile è, allora, in un'ottica restrittiva, la decisione di Corte cost., 30 luglio 2021, n. 181, che ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 3, comma 1, lett. b), della legge della regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12, “Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi”, il quale, stabilendo che anche il vincolo (paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico) sopravvenuto determini la non condonabilità dell'opera abusiva, ha adottato un regime più rigoroso di quello contenuto nella normativa statale.

³¹Un disegno di legge della regione Campania, recante “Misure di razionalizzazione e semplificazione in materia di governo del territorio”, si è spinto, in quella che appare una riedizione del concetto di “abusivismo di necessità” (su cui cfr., in generale, P. BERDINI, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Roma, 2010, 40 ss.), fino a proporre di dare in locazione agli stessi abusivi le case acquisite al patrimonio pubblico, invece di demolirle. A livello nazionale, con il d.l. 28 aprile 2010, n. 62 (decaduto per mancata conversione), si era, addirittura, tentato di prevedere la temporanea sospensione di alcune demolizioni disposte dal giudice penale, nella medesima regione Campania, in relazione a immobili destinati a prima abitazione, per l'urgente necessità di affrontare la grave situazione abitativa che avrebbe potuto essere ulteriormente aggravata eseguendo gli ordini di demolizione contenuti nelle sentenze penali.

³²Diritto sancito dall'art. 31 della Carta sociale europea, ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30. Meritevoli d'interesse, nell'ambito della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), appaiono, al riguardo, le sentenze della sez. V, 21 aprile 2016, *Cherkeзов c. Bulgaria*, in ricorso n. 46577/15, con nota di A. SCARCELLA, *Compatibilità con la C.e.d.u. l'ordine di demolizione?*, in *Urb. app.*, 2016, 1318 ss., e della sez. II, 4 agosto 2020, *Kaminskas c. Lituania*, in ricorso n. 44817/18, sull'ordine di demolizione edilizio come forma d'interferenza rispetto al diritto all'abitazione di cui all'art. 8 della Convenzione EDU. A livello di giurisprudenza interna, sul diritto all'abitazione, si vedano, invece, Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 217; 16 maggio 1989, n. 252, su cui F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, 1986, 29 ss. Il diritto all'abitazione è richiamato, poi, da Corte cost., 23 maggio 2008, n. 166, e 9 luglio 2009, n. 209. In dottrina, cfr., inoltre, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI-F. GUARRIELLO-P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 261 ss.; M. ALLENA-M. RENNA, *L'housing sociale*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 288 ss.; oltre il livello nazionale, J. HOHMANN, *The right to housing: law, concepts, possibilities*, Oxford, 2013, e, sul caso spagnolo, G.G. ALVAREZ, *El derecho a la vivienda en España*, in *Ist. fed.*, 2010, 313 ss.; per una panoramica sui diversi ordinamenti europei, R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in A. BUCELLI (a cura di),



possa sostenere l'economia, liberandola dai vincoli altrimenti imposti³³, o che possa apportare "una semplice migliona", per rendere, in qualche modo, l'area "maggiormente idonea all'uso cui è destinata"³⁴, in adesione alla logica, sottile quanto pericolosa, dell'innovatività fattuale della violazione, in contrapposizione rispetto ad una norma vista come sproporzionata o obsoleta³⁵. La piuttosto elevata adesione sociale al fenomeno, soprattutto nel sud d'Italia, pare, inoltre, suscettibile di innescare dinamiche di consenso elettorale³⁶, creando "tra diversi attori, amministratori comunali, agenti comunali, proprietari dei fondi ed edificatori abusivi, una complicità di fatto, espressione di una rete di reciproci interessi"³⁷. Appare, pertanto, ancora attuale un giudizio formulato oltre venti-

L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche, Padova, 2013, 51 ss., nonché U. BRECCIA, *Itinerari del diritto all'abitazione*, *ibidem*, 149 ss.

³³ Per smentire la tesi dei complessivi effetti benefici dell'abusivismo, basterebbe ricordare le lucide parole di una ormai risalente sentenza della Cassazione penale, sez. III, 24 ottobre 1978, Bertoni, che anticipava, di molti anni, i danni, anche sociali, dell'abusivismo, ritenuto "... di enorme danno alla qualità della vita di taluni ceti, alla concordia della cittadinanza, al concorso attivo dei lavoratori al progresso materiale e spirituale della società, secondo il precetto costituzionale"; e ciò, in concreto, a causa della "mancanza delle opere di urbanizzazione", della "difficoltosa accessibilità delle scuole materne e dell'obbligo, di impianti sportivi, di centri sociali, di attrezzature culturali e sanitarie, di aree verdi".

³⁴ Così si esprime T.a.r. Campania, Napoli, sez. III, 8 gennaio 2016, n. 17, secondo cui, per questa via, si giungerebbe ad adombrare "un concetto di abuso di necessità che, però, non trova alcun spazio nel nostro ordinamento che, nella materia urbanistica ed edilizia appresta un meccanismo di tutela 'oggettivo' che, prescindendo, cioè, dai motivi particolari per i quali è stato commesso l'abuso" e che si realizza, quindi, attraverso "un sistema repressivo e sanzionatorio a presidio di beni e valori di assoluto rilievo primario assolutamente inderogabili".

³⁵ Il punto è esattamente colto, nell'ambito di una generale riflessione sul diritto punitivo, da G. FORTI, *La cura delle norme*, cit., 127, il quale evidenzia come sia proprio il "ricorso massiccio" a sanzioni, "tanto più se particolarmente afflittive", a finire per "richiamare l'attenzione sulla possibilità di violazione" e sulla "positiva 'innovatività' di tale scelta di azione", in quanto, come riconosciuto da N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, 308, tra i rimedi alla violazione, oltre alla sanzione, vi sarebbe, sempre, anche una opzione di "adeguamento della norma (a quel punto considerata 'cattiva') all'azione difforme (a quel punto considerata, appunto, 'innovativa')".

³⁶ Come notato da G.D. COMPORTI-E. MORLINO, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 133, "nella stagione dell'indisponibilità delle leve fiscali, finanziaria e monetaria, oltre che della distribuzione dei posti di lavoro, il governo del territorio appare come il residuo crocevia di esercizio di funzioni amministrative connotate da un elevato tasso di politicità, al cui interno si sviluppa gran parte del consenso politico che alimenta il circuito elettorale e democratico".

³⁷ Così S. PETILLI, *Abusivismo edilizio tra devianza e socializzazione*, in R. BETTINI (a cura di), *Informale e sommerso. Devianza, supplenza e cambiamento in Italia*, cit., 154. Per una piuttosto risalente analisi empirica dell'abusivismo, si veda, dello stesso Autore, *In tema di efficacia delle "policies": la tutela delle coste nel litorale laziale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1984, 148 ss., dove si può, però, rinvenire una ancora attuale lettura sociologica delle cause dell'a-

cinque anni fa, quando già si denunciava la mancanza di “cultura di tutela e di governo del territorio”, di un “ruolo attivo e responsabile degli amministratori pubblici”, auspicando il “coinvolgimento coordinato di tutte le componenti pubbliche”, di fronte ad una azione repressiva che ha finito per fare leva, soprattutto, sull’“intervento – però a macchia di leopardo – sul territorio dei giudici penali”³⁸, ossia, come meglio si vedrà nel prosieguo, sull’“esercizio di una funzione sostanzialmente amministrativa da parte di un potere formalmente giurisdizionale”³⁹, con le conseguenti, inevitabili, distorsioni e problematiche.

2 **L'illecito urbanistico-edilizio tra diritto penale e diritto amministrativo**

Uno studio sul sistema repressivo urbanistico-edilizio, come ogni studio di diritto sanzionatorio, sembra dover, necessariamente, muovere, oggi più che mai, dal “binomio irriducibile”, diritto penale/diritto amministrativo⁴⁰, e, quindi, dalla coesistenza tra repressione amministrativa e repressione penale. I confini tra questi plessi sanzionatori si rivelano, peraltro, sempre più mobili, caratterizzati da interferenze, sovrapposizioni, pos-

busivismo edilizio e dei limiti dell'intervento repressivo. In argomento, cfr. anche P. PIAZZO, *Roma. La crescita metropolitana abusiva*, Roma, 1982. Il problema non è, naturalmente, soltanto italiano, come emerge dall'analisi comparata di T.R. FERNÁNDEZ, *Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español*, in *Revista de Urbanismo y Edificación*, 2013, 87; con riferimento alla situazione spagnola, cfr., specialmente, E. DESDENTADO DAROCA, *El tortuoso camino de las demoliciones urbanísticas*, in *Práctica urbanística*, n. 155, 2018, che pone in risalto la diffusa tendenza anche dei comuni spagnoli (*ayuntamientos*) a non eseguire le demolizioni, per ragioni sociali o per il timore di perdita di consenso politico; anche nel nord d'Europa, in Belgio ad esempio, emergono, comunque, simili problematiche, come rilevato da M. DELNOY, *Infractions et sanctions d'urbanisme ed Région wallonne: vers un nouvelle réforme*, in *Journal des tribunaux*, 2011, 628 s.

³⁸ A. ALBAMONTE, *La demolizione delle opere edilizie abusive tra sindaco e giudice penale. L'art. 7 della L. 28 gennaio 1985, n. 47*, cit., 5. Il tema dell'interferenza del processo penale rispetto alla discrezionalità amministrativa è stato ripreso, in prospettiva generale, da B. TONOLETTI, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 77 ss. Sul versante della dottrina penalistica, cfr. T. PADOVANI, *Poteri discrezionali e processo penale. Note e riflessioni su un fenomeno cangiante*, in *Scritti in onore di Antonio Cristiani*, Torino, 2001, 583 ss.

³⁹ G.D. COMPORTE-E. MORLINO, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, cit., 181.

⁴⁰ Su cui getta luce T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile*, in G. MARINUCCI-E. DOLCINI (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, 435 ss.



sibili supplenze, difficilmente componibili di fronte a spinte divergenti: da un lato, l'esaltata connessione tra potestà sanzionatoria e funzione di amministrazione attiva, in un potere sanzionatorio interpretato in chiave gestoria, quale mezzo dell'azione amministrativa, strumentale al perseguimento dell'interesse pubblico⁴¹; dall'altro, la severa afflittività di alcune sanzioni amministrative, investite dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, intenta a valorizzare le garanzie dei privati⁴², in una logica di *reductio ad unitatem* di diritto penale e diritto amministrativo in termini di principi e regole applicabili, fino a giungere a riproporre la generale immagine di una azione amministrativa che si manifesta nelle forme del processo⁴³.

Ebbene, il sistema repressivo urbanistico-edilizio, quale settore del più generale *ius* punitivo, non può che risentire di così profonde tensioni ordinamentali. Anche in quest'ambito sembra, pertanto, avvertirsi l'esigenza di una *actio finium regundorum* e, specialmente, di una razionale ricollocazione delle funzioni – giurisdizionale e amministrativa –, nel segno di una “scelta chiara sull'organizzazione delle funzioni”⁴⁴. Nell'ambito di un'indagine vocata, anzitutto, all'effettività, l'individuazione di questo confine, tra diritto penale e diritto amministrativo, tra funzione giurisdizionale e amministrativa, tra mito dell'obbligatorietà dell'azione penale e discrezionalità del potere amministrativo (anche sanzionatorio)⁴⁵, tra pro-

⁴¹ In questa linea di pensiero, rimane fondamentale lo studio di F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 18-20 settembre 1980, Milano, 1982, 40 ss. Già G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, 178 s., metteva, limpidamente, in connessione sanzione e funzione amministrativa.

⁴² Ciò nell'ambito di un dialogo tra le Corti, nazionali e sovranazionali, caratterizzato, oltretutto da una, per certi versi, inevitabile complessità, anche da una notevole incertezza degli esiti e delle soluzioni accolte in ordine ai diritti fondamentali protetti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Costituzione: “dalla complessità alla incertezza”, come notano E. BINDI-A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia*, Torino, 2018, 273 ss.

⁴³ Sul punto, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, 203 ss.

⁴⁴ Come auspica G.D. COMPORTI, *Procedimento e processo: per una specialità razionalmente distribuita*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 515.

⁴⁵ Osserva M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992, 15, come l'art. 112 Cost., che impone al pubblico ministero l'esercizio dell'azione penale, sia ispirato dall'“esigenza di impedire ogni possibile valutazione sull'opportunità della punizione di un comportamento che si considera lesivo degli interessi della società civile”, mentre “una simile esigenza [però] non appare indefettibile per le sanzioni amministrative, stante la singolarissima coincidenza, in queste, tra il soggetto passivo dell'illecito e l'autorità competente ad infliggere la pena” (sull'indifferenza, nell'ottica CEDU, delle modalità d'e-

cesso e procedimento, non va, però, intesa come ricerca di geometriche partizioni disciplinari o teorico-generalì.

La convivenza, che si realizza all'interno del sistema repressivo urbanistico-edilizio, di sanzioni penali, sanzioni amministrative pecuniarie, misure ripristinatorie e le frequenti sovrapposizioni tra funzione amministrativa e intervento del giudice penale impongono, certamente, di muovere dalla "grande dicotomia" che attraversa, da sempre, lo *ius* punitivo, tra diritto penale e diritto amministrativo⁴⁶. Tra questi due poli⁴⁷, che con-

servizio, discrezionali o vincolate, del potere sanzionatorio-"penale", si sofferma, invece, G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo*, Napoli, 2018, 250). Ciononostante, in giurisprudenza, si continua, talora, ad affermare, sovrapponendo processo e procedimento, che "l'amministrazione, al pari del giudice penale, ha l'obbligo di esercitare l'azione e di concludere il procedimento", come fa Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2012, n. 3787. Sulla doverosità del potere sanzionatorio amministrativo come "precipitato dell'imparzialità e del buon andamento" (artt. 3 e 97 Cost.), cfr., altresì, M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il principio di obbligatorietà*, in A. CAGNAZZO-S. TOSCHEI-F.F. TUCCARI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia edilizia*, Torino, 2014, 6 ss. L'art. 97, assieme all'art. 23, della Costituzione sono, infatti, richiamati, a fondamento della doverosità dell'esercizio del potere sanzionatorio dell'amministrazione, da Corte cost. 14 aprile 1988, n. 447. Anche dallo statuto disciplinare delle sanzioni depenalizzate (legge 24 novembre 1981, n. 689) emergono, come notato da C.E. PALIERO-A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, 250, "alcune disposizioni (artt. 13,14,18,19) chiaramente indicative di una logica [opposta,] di doverosità dell'esercizio della funzione sanzionatoria".

⁴⁶In tema, si vedano, dall'angolo visuale del diritto amministrativo, E. CANNADA BARTOLI, voce *Illecito (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 118; E. CASETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, in Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 18-20 settembre 1980, Milano, 1982, 45 ss.

⁴⁷L'oscillazione pendolare tra i poli del diritto penale e del diritto amministrativo ha visto, dapprima, durante l'*ancien regime*, affermarsi il dominio della sanzione amministrativa, cui è seguito, però, un "lungo processo di penalizzazione delle numerose sanzioni anticamente irrogate in via amministrativa" (cfr. V. BACHELET, *Problemi e prospettive della "depenalizzazione" delle infrazioni in materia di circolazione stradale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Milano, 1974, 2233, cui, peraltro, si deve l'immagine del "ritorno pendolare") che ha, infine, relegato la potestà sanzionatoria amministrativa nel piuttosto angusto spazio delle sanzioni amministrative fiscali e disciplinari e delle sanzioni alternative previste in caso di oblazione o conciliazione. Di qui il pessimismo di G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., 199 ss., portato a dubitare, al tempo in cui scriveva, che "le sanzioni amministrative siano destinate ad un progressivo svolgimento nel diritto positivo", fino a preconizzare, piuttosto, "una ulteriore invadenza della sanzione penalistica" (sull'"ipertrofia del diritto penale", cfr. C.E. PALIERO, *Minima non curat praetor*, Padova, 1985, 149 ss.). L'espansione dell'area del diritto penale si giustificava, allora, con l'attuazione del principio garantista di giurisdizionalizzazione (cfr. S. LONGHI, *Repressione e prevenzione nel diritto penale attuale*, Milano, 1911, 760), da intendersi come "la predisposizione di un sistema di regole procedurali scritte (non più 'prasseologiche') e vincolanti (non più applicabili 'a discrezione') cui la P.A. debba attenersi ogni qualvolta irroghi una sanzione" (così C.E. PALIERO, *Il "diritto penale amministrativo": profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 1282). In Italia, la giurisdizionalizzazione delle contravvenzioni si è realizzata con la legge

20 marzo 1865, n. 2248, all. E, attribuendo al giudice ordinario la competenza sugli illeciti contravvenzionali (in proposito, T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile*, cit., 435 ss.). Nella continua *actio finium regundorum*, che s'impone tra diritto penale e amministrativo (in questi termini, L. RAGGI nella prolusione camerte pubblicata in *Il Filangieri* del 1907, *Lo svolgimento del diritto amministrativo penale*, 345; sui confini mobili tra diritto penale e diritto amministrativo, è tornato M. PIFFERI, *Difendere i confini, superare le frontiere. Le "zone grigie" della legalità penale tra Otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXVI, 2007, 771 ss.; in tema, tra riduzionismo ed espansionismo del diritto penale, cfr. anche F. MANTOVANI, *Il vero "diritto penale minimo": la riduzione della criminalità?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, II, 864 ss.), a inizio Novecento, si manifesta un orientamento inverso a quello appena descritto, volto a scorporare le contravvenzioni dall'area ormai ipertrofica del diritto penale ("Il diritto amministrativo italiano, in ogni sua parte, abusa veramente delle sanzioni penali", poteva osservare V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. I, Torino, 1908, 83), per ricondurle entro i confini del c.d. "diritto penale amministrativo", senza perciò disconoscere le esigenze garantistiche della giurisdizionalizzazione, ma piuttosto "per affinare il sistema punitivo, 'restituendo' ad un'amministrazione ritenuta ormai in grado di soddisfare quelle stesse esigenze, l'esercizio della potestà punitiva in materie che non potevano non considerarsi 'sue'" (T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile*, cit., 437). L'evocata teoria del diritto penale amministrativo, come noto, è stata elaborata, in Germania, da J. GOLDSCHMIDT, *Das Werwaltungsstrafrecht*, Berlino, 1902; ID., *Le contravvenzioni e la teoria del diritto penale amministrativo*, in *Riv. pen., Scritti per il cinquantenario*, 1925, 411 ss. (per un tentativo di rinascita del diritto penale amministrativo, cfr. EB. SCHMIDT, *Probleme des wirtschaftsstrafrecht*, in *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1948, 225 ss.; per una storia dell'illecito amministrativo in Germania, possono leggersi E. DOLCINI-C.E. PALIERO, *L'illecito amministrativo (Ordnungswidrigkeit) nell'ordinamento della Repubblica Federale di Germania: disciplina, sfera di applicazione, linee di politica legislativa*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1980, 1134 ss., e, in una più ampia prospettiva comparatistica, C.E. PALIERO, *Il "diritto penale amministrativo": profili comparatistici*, cit., 1254 ss.) seguito, in Italia, da L. RAGGI, *Lo svolgimento del diritto amministrativo penale*, cit., 344 ss. Contro la teoria del diritto penale amministrativo, si schierò, invece, apertamente, A. ROCCO, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, 397 s., il quale riteneva accettabile la qualificazione di diritto penale amministrativo solamente a patto che si tenga presente che "l'annessione al diritto amministrativo del diritto penale contravvenzionale sotto il nome di diritto penale amministrativo non riuscirebbe a togliere a quest'ultimo il carattere, che gli è connaturato, di un vero e proprio diritto penale"; in sostanza, per Rocco, l'intero ambito sanzionatorio-repressivo doveva coincidere con l'area del diritto penale (*ibidem*, 403). La *Werwaltungsstrafrecht*, oltre a risultare minoritaria nel dibattito tedesco già intorno agli anni Trenta (sulle alterne fortune del diritto penale amministrativo in Germania, cfr. H. MATTES, *Untersuchungen zur Lehre von der Ordnungswidrigkeiten*, I, Halbband, 1977, 149 ss.), fu respinta anche in Italia, dalla dottrina pubblicistica, in particolare da O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1912, 501; A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, vol. I, Napoli, 1925, 25 s., nonché da G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., 12, per il quale la questione del diritto penale amministrativo si sarebbe rivelata "una delle più infruttuose che abbiano mai affaticata la scienza del diritto pubblico", non riconoscendo, quell'esimio Autore, valide "ragioni di costituire questo nuovo diritto", non trattandosi di "un diritto che stia in mezzo fra il penale e l'amministrativo, ma di una parte dello stesso diritto amministrativo" riguardante illeciti di diritto amministrativo, "atti illeciti come cause giuridiche di rapporti di diritto amministrativo" (così G. ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, in *Scritti vari di diritto pubblico*,

tribuiscono a segnare la “complicazione strutturale” del sistema⁴⁸, sembrano, oggi, doversi anzitutto rinvenire le coordinate di fondo necessarie per tentare di definire, più che a-relate tassonomie dogmatiche, reali forme di coesistenza tra strumenti differenti, afflittivi e ripristinatori, e tracciare, quindi, su queste concrete basi, più certi confini tra gli stessi. Ciò nella prospettiva dell’effettività funzionale, oltre le antiche categorie concettuali⁴⁹, alla luce delle manifestatesi, distorsive, dinamiche sostanziali di sostituzione del giudice penale alla pubblica amministrazione e degli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, verso l’omogenizzazione dei rimedi, amministrativo e penale. In una logica funzionale, l’obiettivo è, dunque, quello di segnare i confini della funzione di repressione, tra giudice penale e amministrazione, al di là di ogni omologante enfasi penale, e di superare l’angusta prospettiva degli astratti tipi rimediali, combinando tecniche e rimedi differenti in operazioni unitarie entro le quali possono variamente collocarsi strumenti repressivi differenti, convergenti nel controllo e nella gestione delle concrete problematiche territoriali. Operazioni rimediali che, nell’ottica dell’effettività, richiedono però, prima, di individuare natura e profili funzionali caratteristici dei singoli strumenti repressivi, gli ambiti disciplinari d’appartenenza e, quindi, indagare gli aspetti applicativi, per adattarli, plasticamente, alle esigenze specifiche di ciascun luogo e situazione. Una esigenza di differenziazione già, peraltro, presente nell’opera, fondamentale, di Zanobini, volta a distaccare la sanzione amministrativa da quella penale, non soltanto per profili di tipo formale-soggettivo⁵⁰, ma anche funzionali, sul

Milano, 1955, 141). Ma, soprattutto, Zanobini rivolgeva a Rocco il rimprovero di rimanere imprigionato entro una visione panpenalistica, stigmatizzando, quindi, “una riluttanza teorica della mente ad ammettere la possibilità di sanzioni punitive di diritto non penale” (*Le sanzioni amministrative*, cit., 51).

⁴⁸ S. BELLOMIA, voce *Urbanistica (sanzioni in materia di)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 884.

⁴⁹ Giurisdizionalizzazione della potestà sanzionatoria e diritto penale amministrativo che, per lungo tempo, hanno segnato, per il potere sanzionatorio dell’amministrazione, “un ruolo marginale e subordinato rispetto alla potestà penale”. Ciò fin quando il rapido moltiplicarsi delle sanzioni di competenza della pubblica amministrazione, nella legislazione di guerra degli anni 1915-1918, ha finito con l’incrinare l’omogeneità (penale-giurisdizionale) della funzione sanzionatoria, portando in emersione “due ordini di funzioni sanzionatorie diverse, caratterizzate in termini differenti per profili essenziali” (cfr. A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, 235 ss.).

⁵⁰ Osserva A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., 45, nota 66, anche all’esito di una rilettura di G. ZANOBINI, *La sistemazione delle sanzioni fiscali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1929, 500 ss., che, in realtà, il criterio soggettivistico in quest’Autore “aveva(no) importanza soprattutto a fini pratici”, ragion per cui dovrebbe essere “definitivamente



presupposto – decisivo per quanto si verrà dicendo – che la potestà sanzionatoria dell’amministrazione costituisce, anch’essa, attività amministrativa finalizzata alla cura dell’interesse pubblico⁵¹. Connotazione, questa, che, pur nell’accentuazione del carattere “quasi penale” e tipicamente afflittivo, non è estranea neppure alla disciplina delle sanzioni depenalizzate (legge n. 689/1981)⁵² il cui elemento qualificante può essere, ancora, rinvenuto nella strumentalità rispetto al perseguimento dell’interesse pubblico affidato all’amministrazione⁵³.

smentita l’interpretazione secondo la quale Zanobini avrebbe identificato le sanzioni amministrative in base a criteri puramente soggettivistici ... facendo passare in secondo piano i criteri inerenti alla qualificazione dell’attività esplicata”.

⁵¹ In tale prospettiva, la logica omologante del diritto penale amministrativo avrebbe già dovuto risultare recessiva; e, tuttavia, come notato da T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile*, cit., 448 s., l’“onnivora espansione dell’area penale”, soltanto “debolmente contrastata da Zanobini”, riceverà una battuta d’arresto soltanto con la codificazione del diritto penale amministrativo nella legge n. 689/1981.

⁵² Sanzioni che, pure, transitano, storicamente, da una disciplina formalmente penale ad una amministrativa, al punto da poter essere considerate come *species* del *genus* sanzione penale. In tal senso, M. SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Bologna, 1995, 143 ss., che riconduce sanzioni amministrative (depenalizzate e non) e penali entro la figura dell’“illecito di diritto pubblico”, riprendendo la tesi di P. NUVOLONE, *Depenalizzazione apparente e norme sostanziali*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1968, 63 ss. Di “illecito penale-amministrativo” parlano anche G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 2001, 831, ricomprendendo anche la sanzione amministrativa nel *genus* della sanzione penale. In ogni caso, da tempo ormai, la dottrina tende a negare una distinzione ontologica tra sanzione penale e sanzione amministrativa, ritenute “articolazioni di una medesima categoria funzionale per ciò stesso intrinsecamente omogenee sotto il profilo teleologico” (M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983, 6). Pertanto, la scelta del legislatore, di optare per l’una piuttosto che per l’altra forma di sanzione, sarebbe legata esclusivamente al principio di sussidiarietà, alla luce del quale il diritto penale deve essere impiegato soltanto laddove necessario per la tutela della società (sul punto, E. DOLCINI, *Sanzione penale o sanzione amministrativa. Problemi di scienza della legislazione*, in G. MARINUCCI-E. DOLCINI (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, 388; T. PADOVANI, *La distribuzione di sanzioni penali e di sanzioni amministrative secondo l’esperienza italiana*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1984, 953 ss.; una simile impostazione è rinvenibile anche nel diritto spagnolo, come emerge leggendo I. LASAGABASTER HERRARTE, *Constitución, derecho penal y límites de la potestad sancionadora de la administración*, in *Revista española de Derecho Administrativo*, 193, 2018, 26 ss.) In generale, sul processo di depenalizzazione, si vedano F. RAMACCI, *Principi ispiratori della depenalizzazione*, in *Studi senesi*, 1980, 158 ss.; F. SGUBBI, *Depenalizzazione e principi dell’illecito amministrativo*, in *Ind. pen.*, 1983, 253 ss.; *recentius*, P. CERBO, *La depenalizzazione fra giudice penale e amministrazione (e giudice dell’opposizione)*, in *Dir. amm.*, 2018, 55 ss. Sulla bi-direzionalità (verso il diritto amministrativo e civile) delle attuali depenalizzazioni, si sofferma A. GARGANI, *La depenalizzazione bipolare: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, 577 ss.; ID., *Sanzioni pecuniarie civili e sanzioni amministrative quali alternative alla tutela penale: problemi e prospettive*, in *Studi senesi*, 2019, 156 ss.

⁵³ In tal senso, A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, cit., 238 e

A distanza di anni, come accennato, la giurisprudenza CEDU ha innescato un nuovo processo di omogenizzazione tra la sfera penale e amministrativa, ancora una volta nella logica dell'estensione delle garanzie che fu, un tempo, alla base del processo di penalizzazione degli illeciti amministrativi. Nell'ottica convenzionale, tale prospettiva penalistica si manifesta esigendo, nel procedimento sanzionatorio amministrativo, il rispetto delle garanzie tipiche del processo penale⁵⁴, fin quasi a, potenzialmente, svuotare le politiche di depenalizzazione intraprese dagli Stati⁵⁵, in nome del coestensivo criterio della "materia penale"⁵⁶. Molteplici sono, tuttavia, le resi-

243, secondo cui "i processi di depenalizzazione non si sono consolidati nell'individuazione di un modello di sanzione amministrativa pecuniaria omogeneo rispetto a quello penale", avendo piuttosto "innescato fenomeni di aggregazione della funzione sanzionatoria nell'ambito di potestà amministrativa di cura di interessi, contribuendo ad accentuare la prevalenza di un modello della sanzione amministrativa qualificabile come mezzo dell'azione amministrativa".

⁵⁴ Cfr. la paradigmatica Corte europea 4 marzo 2014, sez. II, *Grande Stevens e altri c. Italia*, in ricorsi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10, 18698/10, in *Giur. it.*, 2014, 1196, con nota di V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il ne bis in idem nella CEDU*. È un orientamento, quello della CEDU, già emerso, come noto, nelle storiche sentenze del 21 febbraio 1984, Grande Camera, *Ozturk c. Germania*, in ricorso n. 8544/79, e 8 giugno 1976, Grande Camera, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, in ricorsi nn. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, entrambe richiamate nella più recente *Grande Stevens* (par. 94). Su queste più risalenti pronunce, cfr. C.E. PALIERO, "Materia penale" e illecito amministrativo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo: una questione "classica" a una svolta radicale, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1985, 894 ss.; per una più aggiornata lettura, si rinvia allo studio di M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, cit., 47 ss.

⁵⁵ Sul punto, E. BINDI-A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia*, cit., 7. Una simile critica prospettiva può leggersi, da una prospettiva extraeuropea, in R. LETELIER, *Garantías penales y sanciones administrativas*, in *Polít. crim.*, vol. 12, n. 24 (Dicembre), 2017, 622 ss., dove si sottolinea che "las garantías penales funcionan bien en un contexto penal pero no representan un bien en sí mismas sino que son funcionales a los objetivos del castigo penal. Por el contrario, si se entiende bien las funciones de las sanciones administrativas, toda reforma legal que se realice en este campo debiese tratar de optimizar esas específicas funciones y no simplemente trasponer irreflexivamente una lógica ajena al ámbito administrativo" (*ibidem*, 679).

⁵⁶ Per un approfondimento della nozione di "materia penale" e delle sue implicazioni sistematiche, possono tornare utili i recenti studi di F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2018, e di L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018. La rilevata tendenza alla omogenizzazione di principi e garanzie sembra implicare la ricerca di nuovi criteri di delimitazione tra illecito penale e amministrativo. Si tratta, per certi versi, di un ritorno al passato, che ricorda l'impegno della dottrina amministrativistica precedente al codice penale del 1930 (il riferimento è, essenzialmente, al più volte citato studio di G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*), la quale, in assenza di univoci riferimenti normativi che consentissero di riconoscere, mediante il mero *nomen juris*, la sanzione penale, muoveva alla ricerca di criteri distintivi per qualificare, rispettivamente, come penale o amministrativa la "pena pecuniaria".



stenze a che il descritto processo convenzionale di omogeneizzazione degli *standard* di garanzia possa condurre alla totale assimilazione dei settori punitivi: la posizione critica della dottrina penalistica sotto il profilo valoriale e, soprattutto, funzionale⁵⁷; la giurisprudenza della Cassazione penale⁵⁸ e del giudice amministrativo⁵⁹, nonché della Corte costituzionale che, chiamata a raffrontare la disciplina della sanzione amministrativa con le regole e i principi penalistici, ha, sia pur con qualche recente significativo ripensamento, escluso l'omogeneità tra i due modelli sanzionatori⁶⁰.

⁵⁷ Funzionalmente non si rinvergono, infatti, valide ragioni per giustificare la creazione di un sistema punitivo amministrativo "autonomo, anche se parallelo rispetto a quello penale classico", poiché, altrimenti, "la compresenza di due sistemi punitivi distinti ma identici quanto a principi e a disciplina si risolverebbe esclusivamente in una ripartizione di competenze tra organi giurisdizionali e organi amministrativi di una materia sostanzialmente unitaria" (F. PALAZZO, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., Torino, 2016, 49 s.). Dal punto di vista valoriale, la sanzione amministrativa, diversamente da quella penale, non sarebbe, d'altronde, idonea "ad evocare le impegnative componenti positive della prevenzione generale e speciale, in termini rispettivamente di orientamento culturale ai valori e di risocializzazione-rieducazione", come notato da G. DE VERO, *Corso di diritto penale*, vol. I, Torino, 2012, 52. Sempre in prospettiva funzionale, si ricorda, peraltro, come, già G. VASSALLI, *I principi generali del diritto nell'esperienza penalistica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, 724, ammoniva che "se si vuole veramente realizzare un proficuo largo ricorso a sanzioni amministrative in luogo di quelle penali, occorre anche una certa cautela prima di asserire l'estensione di tutte le garanzie proprie del diritto penale al diritto punitivo amministrativo", dovendosi considerare, non soltanto "il rischio tante volte sottolineato della 'truffa delle etichette'", ma anche "quello attinente ad una totale perdita di funzionamento del sistema nel suo complesso". Nel senso che la maggior efficienza della sanzione amministrativa dipenderebbe proprio dalla distanza della relativa disciplina sostanziale e processuale rispetto ai fondamentali principi penalistici, cfr., altresì, F. PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e amministrative*, in *Ind. pen.*, 1986, 54 ss., il quale giudica, pertanto, inopportuno estendere *tout court* lo statuto penalistico alla disciplina dell'illecito amministrativo. È la stessa Corte europea, del resto, ad avere "ancora recentemente ammesso una certa 'graduazione' del livello di garanzie fondamentali all'interno della materia penale, per cui al diritto penale 'in senso stretto' dovrebbe essere riservato uno *standard* garantistico più elevato rispetto al diritto punitivo 'non penale'" (così M. SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il "caso" delle sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1401 ss., in riferimento a Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, *A e B c. Norvegia*, in ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11, par. 133 e Corte EDU, Grande Camera, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlandia*, in ricorso n. 73053/01, par. 43).

⁵⁸ Cfr., specialmente, Cass. pen., sez. IV, 18 aprile 2017, n. 23171, dove si afferma che un'interpretazione troppo espansiva dei principi della CEDU si porrebbe in contrasto con una "consolidata tradizione concettuale", comportando "l'indiscriminata estensione all'illecito amministrativo di tutte le regole speciali previste in materia penale".

⁵⁹ Assai chiaro, T.a.r. Lazio, Roma, sez. III, 19 settembre 2017, n. 9802, che sviluppa il proprio ragionamento a partire dalla "differenza morfologica tra illecito penale ed illecito amministrativo".

⁶⁰ Cfr. Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 43, e 11 maggio 2017, n. 109, che distinguono,