

**Senato della Repubblica, audizione informale in videoconferenza del Prof. Avv. Francesco Goisis in relazione all'esame del disegno di legge n. 1812 (d-l 33/2020 - Ulteriori misure COVID-19)**

***Potestà sanzionatoria amministrativa nei DL 19 e 33 del 2020 e principio di legalità.***

***I. Introduzione.***

A partire dal DL 19/2020, si è abbandonata la opzione penalistica (basata sull'art. 650 c.p.) quale strumento generale di reazione alle trasgressioni, da parte di cittadini ed imprese, alle regole stabilite in via amministrativa per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid 19.

Si è quindi fatta strada una diversa opzione di fondo: sanzioni amministrative per la generalità delle violazioni; sanzioni penali per l'inosservanza della sola misura della quarantena.

In particolare, si è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 400 a 3000 euro (poi ridotta a 1000 euro in sede di conversione), raddoppiata in caso di reiterazione della “medesima disposizione”. Per la violazione di alcune misure, relative ad attività commerciali, professionali e d'impresa, è prevista inoltre la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La misura può essere anche applicata nell'immediatezza del fatto. Ossia all'atto dell'accertamento della violazione, “ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione”.

L'art. 2 d.l. n. 33/2020, in relazione alla "fase 2", ribadisce una disciplina sanzionatoria modellata su quella prevista dal d.l. 19/2020, per la “fase 1”, ma destinata a riguardare le misure adottate sulla base della disciplina introdotta con il d.l. n. 33/2020, e quindi giuridicamente autonoma.

Dunque, le violazioni delle disposizioni del d.l. n. 33/2020, ovvero delle disposizioni dei d.p.c.m., delle ordinanze del Ministero della Salute e delle ordinanze regionali, emanate in attuazione del d.l. n. 33/2020, “sono punite con la sanzione amministrativa di cui” all'art. 4, co. 1 d.l. n. 19/2020, cioè con il pagamento di una

*Prof. Avv. Francesco Goisis  
Ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano  
Of Counsel  
Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie  
francesco.goisis@unimi.it  
Tel: +39 02 76231 1  
Cell. 346 2304177*

somma da 400 a 3000 euro. Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. Inoltre, è prevista la chiusura provvisoria dell'attività o del servizio fino a 5 giorni, per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, così è ribadita la previsione per cui, in caso di recidiva ("reiterata violazione della medesima disposizione"), si prevede il raddoppio della sanzione pecuniaria principale e l'applicazione nella misura massima della sanzione interdittiva accessoria.

Si noti che dato il carattere "mobile" del rinvio, il massimo edittale deve ritenersi (retroattivamente) ridotto a 1000 euro dopo la legge di conversione del DL 19/2020.

Ne deriva che l'art. 2, co. 1, d.l. 33/2020 sanziona da una parte le "violazioni delle disposizioni del presente decreto" e, dall'altra parte, opera altresì un rinvio in bianco alle violazioni "dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto".

Per tale via si apre un'ampia possibilità di sanzionare la violazione di misure prive di ogni base legale sostanziale (ossia non disciplinate, nei loro possibili contenuti, da alcuna fonte legale, ma introdotte con d.p.c.m., ovvero ancora con ordinanze ministeriali o provvedimenti regionali, anche introduttivi di nuove linee guida o protocolli di sicurezza).

In particolare, i protocolli di sicurezza (quali imposti dal comma 14 dell'art. 1: "Le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16), ove violati, paiono ricompresi nell'ambito della previsione sanzionatoria, in quanto "violazioni delle disposizioni del presente decreto" e comunque emanati con provvedimenti governativi o regionali (si pensi al dpcm 17 maggio 2020, ove vi sono 120 pagine di allegati, contenenti protocolli e linee guida).

Ebbene, oggetto delle presenti riflessioni sarà la compatibilità di questa tecnica legislativa con i principi costituzionali e CEDU in materia sanzioni amministrative.

*Prof. Avv. Francesco Goisis*  
*Ordinario di Diritto amministrativo*  
*Università degli Studi di Milano*  
*Of Counsel*  
*Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie*  
*francesco.goisis@unimi.it*  
*Tel: +39 02 76231 1*  
*Cell. 346 2304177*

## **II. La legalità in materia sanzionatoria amministrativa sotto il profilo nazionale.**

L'art. 1, l. n. 689 del 1981<sup>1</sup> codifica un principio di stretta legalità per le sanzioni amministrative pecuniarie.

Con la sentenza n. 196 del 2010<sup>2</sup> la Consulta, nell'affrontare il problema del parametro costituzionale della legalità in materia sanzionatoria amministrativa, ha, coerentemente, espresso una preferenza per l'art. 25, comma 2, Cost. (stretta legalità in materia punitiva): Ciò con la conseguenza di un'opzione per una soluzione penalistica del problema della retroattività della fattispecie punitiva, ma anche esigenza «della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse [cioè delle sanzioni amministrative] (sentenza n. 447 del 1988)», e «necessità “che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire”».

Come recentemente ribadito da Corte cost., 29 maggio 2019, n. 134 con riguardo a sanzioni amministrative regionali, in conformità al "*principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.*", "*il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento [...] non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata*".

Emerge quindi bene forse il principale problema della legislazione in commento: essa rinvia **sostanzialmente in bianco** ad una serie di "fonti" non legislative: Quest'ultime, per di più, appaiono caratterizzate da un'ampia complessità ed incertezza, mettendo così in crisi non solo il principio di stretta legalità di cui all'art. 25 Cost., ma altresì l'esigenza sostanziale, per cittadini ed imprese, di conoscere esattamente cosa si

---

<sup>1</sup> «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione».

<sup>2</sup> Sulla importanza sistematica della pronuncia costituzionale, cfr. anche SANDULLI, *Sanzioni amministrative e principio di specialità: riflessioni sull'unitarietà della funzione afflittiva*, in [www.giust.amm.it](http://www.giust.amm.it).

può fare o no, e quindi quali possano essere le conseguenze delle proprie azioni o omissioni.

Insomma, mi pare che siamo al di là di quella integrazione del precetto primario attraverso la specificazione tecnica, che - ove necessaria - è certamente ammissibile anche alla luce dell'art. 25 Cost.

Assistiamo invece a delle norme sanzionatorie amministrative che puniscono l'inosservanza di atti amministrativi generali e astratti (o addirittura di altri atti di incerta natura, quali i protocolli tecnici): questi ultimi (e solo questi ultimi) direttamente contribuiscono a descrivere il precetto, individuando in concreto i divieti e le condotte funzionali alla prevenzione del contagio da COVID-19.

### **III. La legalità in materia sanzionatoria amministrativa sotto il profilo della Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo (art. 7 CEDU).**

Come ormai da un decennio ben colto dalla Consulta, l'obiettivo fondamentale in vista del quale si è costruito l'intero insegnamento dei giudici di Strasburgo in punto di sanzioni amministrative è quello di evitare che, per via dell'opzione per la forma della sanzione amministrativa, vada «disperso il fascio delle tutele che aveva storicamente accompagnato lo sviluppo del diritto penale, e alla cui difesa la CEDU è preposta»<sup>3</sup>.

Il concetto di illecito penale è dunque (secondo la, vincolante, *ex art. 117 Cost.*, interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo) autonomo rispetto a quello proprio dei vari ordinamenti nazionali. In particolare, a differenza della visione tradizionalmente prevalente in Italia, la prospettiva CEDU è accentuatamente sostanzialistica e così indirizzata ad operare attraverso categorie ampie e flessibili.

Fin dal 1976 i giudici europei occupandosi, nel caso *Engel*<sup>4</sup>, di sanzioni disciplinari militari (come tali del tutto prive, nell'ordinamento di appartenenza, di un carattere penale), hanno elaborato due principali criteri sostanziali per la qualificazione di un provvedimento dei pubblici poteri come sanzione penale: in primo luogo, la natura del provvedimento, e, in particolare, lo scopo afflittivo-deterrente e la generalità (ossia riferibilità astratta a tutti i cittadini); in secondo luogo – anche in mancanza del primo

---

<sup>3</sup> Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49.

<sup>4</sup> Corte eur. dir. uomo, Plenaria, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, *Engel and Others v. the Netherlands*, in tema di sanzioni detentive disciplinari-militari.

Sul tema ALLENA, *Art. 6 CEDU: procedimento e processo*, Napoli, 2012, e, se si vuole, GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative, tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018.

elemento (ovvero per rafforzare le conclusioni raggiunte sulla base di quest'ultimo) – la severità, e, cioè, la gravità del *malum* infliggibile (più precisamente, del massimo edittale).

La qualificazione formale che una data sanzione è invece vincolante esclusivamente in senso estensivo, ossia, nell'ambito di quella che è stata definita (fin dalla sentenza *Engel*) una autonomia<sup>5</sup> a senso unico (*one-way autonomy*), (solo) per affermare ed estendere l'applicabilità dell'art. 6 CEDU. In altri termini, se una sanzione è penale nell'ordinamento nazionale, non sarà necessario accertare che siano integrati i requisiti sostanziali affermati dai giudici di Strasburgo. Invece, la classificazione formale ai sensi dell'ordinamento nazionale non è in alcun modo dirimente per negare l'applicabilità delle garanzie convenzionali. Basta che la misura sia penale per natura ovvero dotata di una significativa severità. In tal modo viene neutralizzata ogni possibile elusione degli obblighi convenzionali da parte dei legislatori nazionali attraverso una c.d. "truffa delle etichette". Come dichiarato nel 1980 dai giudici di Strasburgo, «il ruolo prominente che in una società democratica riveste il diritto al giusto processo [...] induce la Corte a preferire una concezione sostanziale, piuttosto che formale, di accusa ai sensi dell'art. 6, § 1. La Corte deve guardare al di là delle apparenze e ricercare la realtà della procedura in questione»<sup>6</sup>.

Pertanto, non è oggi dato dubitare che tutte le sanzioni amministrative pecuniarie italiane (da quelle, più rilevanti, delle Autorità amministrative indipendenti, a quelle minori per illeciti stradali) siano penali ai sensi CEDU, così reclamando pienezza di garanzie a favore del cittadino.

Ed infatti, già nel 1999, la Corte di Strasburgo non ha mostrato alcuna incertezza nel definire di natura penale una comune sanzione amministrativa pecuniaria italiana per eccesso di velocità, dall'ammontare di 62.000 lire<sup>7</sup>; nel 2006 ha qualificato penalisticamente una sanzione pecuniaria nazionale per attività edilizie in violazione della disciplina posta a tutela del paesaggio<sup>8</sup>; con la sentenza *Menarini* del 2011<sup>9</sup>, poi, una sanzione amministrativa *antitrust* della nostra AGCM è stata ricondotta al penale

---

<sup>5</sup> Sul tema generale degli approcci interpretativi "autonomistici" da parte della Corte di Strasburgo, LETSAS, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009.

<sup>6</sup> Corte eur. dir. uomo, Camera, 27 febbraio 1980, caso n. 6903/75, *Deweert v. Belgium*, § 44: «However, the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial ... prompts the Court to prefer a "substantive", rather than a "formal", conception of the "charge" contemplated by Article 6, par. 1 (art. 6-1). The Court is compelled to look behind the appearances and investigate the realities of the procedure in question».

<sup>7</sup> Trattasi della pronuncia Corte eur. dir. uomo, sez. II, 9 novembre 1999, caso n. 35260/97, *Varuzza v. Italy*, in cui la Corte si limita a ricordare che «the offence at issue is a "criminal" one within the meaning of Article 6, § 1 of the Convention (see the *Öztürk v. Germany* judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, p. 21, § 53). The applicant was thus in principle entitled to have a court determine the charge against him».

<sup>8</sup> Corte eur. dir. uomo, sez. IV, 21 marzo 2006, caso n. 70074/01, *Valico v. Italia*.

<sup>9</sup> Corte eur. dir. uomo, sez. II, 7 settembre 2011, caso n. 43509/08, *Menarini c. Italia*.

*Prof. Avv. Francesco Goisis*  
*Ordinario di Diritto amministrativo*  
*Università degli Studi di Milano*  
*Of Counsel*  
*Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie*  
*francesco.goisis@unimi.it*  
Tel: +39 02 76231 1  
Cell. 346 2304177

ed, infine, nel 2014, è stata vista come penale una sanzione Consob per manipolazione del mercato<sup>10</sup>.

**Insomma, non credo sia dato dubitare della ricomprensibilità delle sanzioni amministrative ex d.l. 19 e 33 del 2020 qui in questione (pecuniarie e interdittive) nella nozione CEDU di materia penale.**

Se ciò è vero, occorre confrontarsi con le prescrizioni CEDU in punto di legalità penale.

L'art. 7 CEDU codifica il principio *nullum crimen, nulla poena, sine lege* con riguardo alle sanzioni penali<sup>11</sup>.

Nel 2013, la Corte di Strasburgo<sup>12</sup>, premesso che «La garanzia sancita dall'art. 7, elemento sostanziale del principio di preminenza del diritto, occupa un posto fondamentale nel sistema di tutela della Convenzione» e che «Coerentemente con il suo oggetto e dal suo scopo, essa deve essere interpretata e applicata in modo da garantire una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie»<sup>13</sup>, ha osservato che l'art. 7 cit., il quale «codifica, in termini generali, il principio per cui solo la legge può definire un reato e stabilire una pena (*nullum crimen, nulla poena sine lege*)»<sup>14</sup>, si deve tradurre non solo nel divieto di applicazione retroattiva, ma altresì nella necessaria ed effettiva possibilità, per i consociati, di preventiva conoscenza delle conseguenze penali delle proprie azioni ed omissioni: «mentre viene proibita in particolare l'estensione della fattispecie incriminatrice a comportamenti precedentemente non qualificati come reati, tale articolo introduce altresì il principio per cui la legge penale non deve essere interpretata estensivamente a danno dell'accusato, ad esempio in via analogica»<sup>15</sup>. In altri termini, «Un individuo deve poter comprendere dal dato letterale della previsione rilevante, se necessario con l'aiuto dell'interpretazione

---

<sup>10</sup> Corte eur. dir. uomo, sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, *Grande Stevens and Others v. Italy*.

<sup>11</sup> «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

<sup>12</sup> Corte eur. dir. uomo, sez. V, 11 aprile 2013, caso n. 20372/11, *Vyerentsov v. Ukraine*.

<sup>13</sup> Corte eur. dir. uomo, 11 aprile 2013, cit.: «the guarantee enshrined in Article 7, which is an essential element of the rule of law, occupies a prominent place in the Convention system of protection, as is underlined by the fact that no derogation from it is permissible under Article 15 of the Convention in time of war or other public emergency. It should be construed and applied, as follows from its object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment».

<sup>14</sup> «Accordingly, it embodies, in general terms, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (*nullum crimen, nulla poena sine lege*)».

<sup>15</sup> Corte eur. dir. uomo, 11 aprile 2013, cit., § 62: «While it prohibits in particular extending the scope of existing offences to acts which previously were not criminal offences, it also lays down the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy».

giudiziale, quali atti ed omissioni lo renderebbero penalmente responsabile e quale sanzione gli verrebbe irrogata»<sup>16</sup>.

Si noti che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea fa diretto riferimento ai principi e alla giurisprudenza CEDU. E così, nel 2007<sup>17</sup>, ha osservato che il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, «parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», nonché «parimenti sancito da diversi trattati internazionali, in particolare dall'art. 7, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», richiede che «la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, nel caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale [...]». Nel 1996, la Corte comunitaria ha fatto diretto riferimento al divieto di interpretazione estensiva delle fattispecie incriminatrici, osservando che «il principio che ordina di non applicare la legge penale in modo estensivo a discapito dell'imputato, che è il corollario del principio della previsione legale dei reati e delle pene, e più in generale del principio di certezza del diritto, osta a che siano intentati procedimenti penali a seguito di un comportamento il cui carattere censurabile non risulti in modo evidente dalla legge»<sup>18</sup>. Di nuovo, esplicito è il riferimento all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo<sup>19</sup>.

Va detto che la concreta determinatezza e prevedibilità della fattispecie sanzionatoria non deve essere offerta necessariamente a livello di fonte primaria, ma può essere garantita persino dal diritto non scritto. Dunque l'espressione legge presenta carattere funzionale<sup>20</sup> e non deve intendersi (a differenza che nell'art. 25, comma 2, Cost.) nell'esclusivo senso di fonte del diritto scritta, né, tantomeno, di norma primaria: «Quando parla di legge, l'art. 7 allude al medesimo concetto usato altrove nella

---

<sup>16</sup> Corte eur. dir. uomo, 11 aprile 2013, cit., § 64: «An individual must know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation thereof, what acts and omissions will render him criminally responsible and what penalty will be imposed for the act and/or omission in question».

<sup>17</sup> Corte eur. giust., Grande Sezione, 3 maggio 2007, caso C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, punti 49-50.

<sup>18</sup> Corte eur. giust., sez. V, 12 dicembre 1996, in cause riunite C-74/95 e C-129/95, *Procedimenti penali a carico di X*, punto 25.

<sup>19</sup> Corte eur. giust., 12 dicembre 1996, cit., punto 25: «Tale principio, che fa parte dei principi generali di diritto poiché si trova alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato altresì sancito da diversi trattati internazionali e, in particolare, dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...]».

<sup>20</sup> Sul punto, MATSCHER, *Il concetto di legge secondo la Corte di Strasburgo*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, Padova, 1996, 265 ss. e ZAGREBELSKY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio di legalità nella materia penale*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, a cura di MANES e ZAGREBELSKY, Milano, 2011, 69 ss., spec. 74 ss.

Prof. Avv. Francesco Goisis  
Ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano  
Of Counsel  
Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie  
francesco.goisis@unimi.it  
Tel: +39 02 76231 1  
Cell. 346 2304177

Convenzione, ossia un concetto che comprende sia la fonte legislativa che la giurisprudenza e che implica requisiti qualitativi, quali l'accessibilità e la prevedibilità»<sup>21</sup>.

Insomma, la Corte europea incentra la sua analisi sul piano dell'effettiva qualità della normazione, senza dare particolare rilievo al profilo – formale – del rango o natura della norma: nella misura in cui il consociato possa davvero prevedere (grazie alla legge scritta, oppure alla legge scritta come – coerentemente – interpretata dagli organi dello Stato) le conseguenze dei suoi atti, ciò basta. Del resto, il sistema convenzionale deve fare i conti con diversi ordinamenti nazionali, alcuni dei quali conoscono un ruolo tradizionalmente rilevante, anche in materia penale, per il diritto giurisprudenziale. La giurisprudenza – ove capace di esprimersi con coerenza e concreta prevedibilità, ossia nella misura in cui, pur evolvendosi, segua percorsi gradualmente e lineari – ben può risultare coerente con l'esigenza di certezza e prevedibilità della fattispecie incriminatrice.

Per evitare equivoci, occorre però precisare che sarebbe improprio ipotizzare una riduzione delle tutele oggi offerte nell'esperienza nazionale dall'art. 25, comma 2, Cost., in ragione dell'ampiezza del termine legge a cui allude l'art. 7 CEDU.

Le garanzie convenzionali e, rispettivamente, interne, infatti, si integrano e quindi si potenziano a vicenda, senza elidersi tra loro<sup>22</sup>. Non solo, quindi, non può dubitarsi della circostanza che in materia formalmente penale il principio di stretta legalità sia incompatibile con una parificazione tra legge in senso tecnico e fonte normativa sottordinata o, tantomeno, fonte giurisprudenziale. Altresì, una volta accolta dalla Consulta la nozione sostanziale di potestà punitiva sviluppata dalla giurisprudenza CEDU, ciò deve implicare, quanto alla riserva di legge *ex art. 25, comma 2, Cost.*, non

---

<sup>21</sup> Corte eur. dir. uomo, 21 ottobre 2013, cit., § 91: «When speaking of “law” Article 7 alludes to the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term, a concept which comprises statutory law as well as case-law and implies qualitative requirements, notably those of accessibility and foreseeability».

<sup>22</sup> Così anche ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 107.

Il principio è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale. Cfr. ad es. l'ampia sintesi dei suoi orientamenti offerta da Corte cost., 1° luglio 2013, n. 170: «Infatti, questa Corte ha affermato che “la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il comma 1 dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza”, affinché si realizzi la necessaria “integrazione delle tutele” (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale “deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate”, in quanto “un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela” (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione “sistemica e non frazionata” dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la “massima espansione delle garanzie” di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012)».



solo l'inammissibilità della retroattività *in malam partem* della fattispecie sanzionatoria amministrativa, ma altresì il rifiuto della fonte sublegislativa, o tantomeno, come nel caso in questione, della fonte atipica (ossia i vari protocolli e linee guida a cui fa riferimento la legislazione d'urgenza).

Ebbene, quanto detto sopra in ordine alla oggettiva confusione che deriva dall'esistenza di vari atti sublegislativi a livello statale e regionale chiamati a stabilire il contenuto sostanziale del precetto la cui violazione è punita in via sanzionatoria amministrativa imporrebbe, secondo me, di ipotizzare non solo una violazione dell'art. 25 Cost., ma anche degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 7 CEDU.

#### **IV. Conclusioni.**

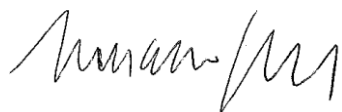
Mi pare che la potestà sanzionatoria amministrativa di cui ai d.l. 19 e 33 del 2020 dovrebbe essere ricondotta ad una maggiore aderenza al principio di stretta legalità di cui all'art. 25 Cost. e art. 7 CEDU (applicabili data la natura punitiva delle sanzioni).

In particolare, preoccupa il concreto rilievo che linee guida e protocolli paiono acquisire nel direttamente e sostanzialmente definire la condotta richiesta.

Non è solo un problema (pur rilevante ai sensi dell'art. 25 Cost.) di formale rispetto delle fonti del diritto (riserva di legge). E' anche un questione di qualità della normazione, in termini di quella chiarezza e prevedibilità che l'art. 7 CEDU pretende per i precetti sanzionatori amministrativi, in quanto pacificamente riconducibili, secondo i giudici di Strasburgo, alla materia penale.

Ringrazio per l'attenzione.

Prof. Avv. Francesco Goisis,



*Prof. Avv. Francesco Goisis*  
*Ordinario di Diritto amministrativo*  
*Università degli Studi di Milano*  
*Of Counsel*  
*Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie*  
*francesco.goisis@unimi.it*  
*Tel: +39 02 76231 1*  
*Cell. 346 2304177*