

Sentenza: 2 dicembre 2020, n. 5 del 2021

Materia: sanzioni amministrative

Parametri invocati: artt. 3, 25 (*rectius* 23) e 97 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, delle restanti disposizioni della l. r. Veneto n. 25/2019 (artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6);
- manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981
- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97Cost.

Estensore: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto, a seguito di ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge regionale Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*).

Le disposizioni oggetto di censura sono le seguenti:

- articolo 1, comma 1: “*Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto*”.
- articolo 1, comma 2: “*Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa*”
- articolo 4, infine, che dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

In via preliminare la Corte dichiara la manifesta inammissibilità della censura formulata dal Governo relativamente al contrasto tra le disposizioni impugnate e la legge 689/1981 (*Modifiche al sistema penale*) in ragione del fatto che detta legge non ha rango costituzionale né viene evocata come parametro interposto rispetto a parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).

Respinge inoltre le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle relative alla pretesa mancanza di motivazione del complesso delle censure statali che, invece, la Corte ritiene supportate da sintetica ma chiara motivazione; sia quelle relative all'art. 4 della legge in esame in quanto l'abrogazione da esso operata dell'istituto della diffida amministrativa appare inscindibilmente connessa alla introduzione di una nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo.

Procedendo all'esame del merito del ricorso, in riferimento alla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., la Corte prende in considerazione le argomentazioni poste da ciascuna parte a sostegno della propria posizione.

Da un lato la tesi del ricorrente Governo secondo il quale prevedere la possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica all'accertamento della violazione, vanificherebbe l'efficacia deterrente della sanzione; da qui la censura di irragionevolezza intrinseca della disciplina e pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione.

Dall'altro lato la posizione della difesa regionale che, all'opposto, evidenzia la particolare complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo e la prospettiva di un rapporto tra amministrazione e cittadini basato su dialogo e collaborazione, rapporto che si traduce nella previsione di un obbligo di “avvertire” il privato circa la necessità di conformarsi al precetto (chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento) e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli di adeguarsi, prima di dare avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Ciò che *“potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indeffettibilità della sanzione”*.

Entrambe le prospettazioni ora richiamate sono ritenute dalla Corte *“non sfornite di plausibilità”* e il sindacato della Corte *“non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate.”*

Considerando come anche in ambito penale il legislatore ha progressivamente introdotto meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore - ad esempio con l'introduzione del nuovo art. 162-ter del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) - la Corte riconosce che simili scelte legislative corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che la stessa ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano - nella materia delle sanzioni amministrative - in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione.

In relazione alla disciplina oggetto di giudizio la Corte ritiene che tali limiti siano rispettati con la conseguente dichiarazione di infondatezza delle censure formulate da Governo per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Sono invece riconosciute fondate le censure formulate con riferimento alla violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative, censure che - valutate le motivazioni formulate nel ricorso - la Corte ritiene doversi riferire all'articolo 23 Cost. (e non all'art. 25 comma 2 come indicato dal Governo).

In via preliminare la Corte ricorda che - secondo la sua costante giurisprudenza- le garanzie poste dall'art. 25 comma 2 Cost. per il diritto penale si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo.

Tuttavia mentre per le sanzioni penali opera una riserva di legge assoluta statale, il potere sanzionatorio amministrativo – che la Regione esercita nelle materie di sua competenza – è soggetto alla riserva di legge relativa di cui all'art. 23, da intendersi riferita anche alla legge regionale.

Resta fermo comunque che anche in relazione alle sanzioni amministrative vi è l'esigenza di una predeterminazione con fonte legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio: individuazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, tipologia e quantum della sanzione, struttura di eventuali cause esimenti.

Fino dalla sentenza n. 447 del 1988, la Corte *“ha ricollegato espressamente la ratio della necessaria «prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.”*. Ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto: assicurare al cittadino tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità.

E la predeterminazione dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio è di competenza dell'organo legislativo che, rappresentando l'intero corpo sociale, consente la partecipazione delle minoranze alla formazione della legge.

Sebbene la riserva di legge ex art. 23 cost. sia relativa e quindi consenta integrazioni da parte di fonti secondarie ciò non può costituire *“giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).”*

Deve quindi essere la legge che, pur rinviando a una fonte secondaria, definisce i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). E ciò a maggior ragione quando la prestazione imposta ha natura sanzionatoria di una condotta illecita.

Sulla base di quanto ora richiamato la Corte ritiene illegittime le disposizioni impugnate: essa afferma infatti che le stesse affidano ad un atto di Giunta la disciplina di un istituto che ha lo scopo di evitare l'applicazione di sanzioni a chi pur ha violato la legge. La norma primaria *“omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché – non da ultimo – le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.”*

Le disposizioni in esame risultano demandare la definizione di tutti questi elementi ad un atto di Giunta sentita la competente commissione consiliare, e ciò si configura come una violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost. 6.

La Corte ravvisa quindi una radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 che determina l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 1, commi 1 e 2, quanto dell'art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall'art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull'evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene estesa - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) -

anche alle restanti disposizioni della legge impugnata, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell'art. 1.