

## ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI SANZIONI AMMINISTRATIVE “SOSTANZIALMENTE PENALI” E RIMODULAZIONE DEL GIUDICATO

di Barbara Lavarini

(Professore associato di diritto processuale penale nell'Università di Torino)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La complessità argomentativa della sentenza costituzionale n. 68/2021. – 3. Il nuovo ambito applicativo dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953. – 4. Le questioni aperte e l'esigenza di una soluzione definitiva.

1. La recente sentenza costituzionale 16.4.2021 n. 68 incide trasversalmente sui due ambiti di materia che, nell'ultimo decennio, hanno rappresentato il “fronte avanzato” dell'attrito fra il diritto interno e quello convenzionale, vale a dire l'estensione delle garanzie penalistiche – appunto di matrice convenzionale – ad illeciti e sanzioni “amministrativo-punitivi”, e la crescente cedevolezza del giudicato a fronte delle esigenze di tutela dei diritti umani convenzionalmente garantiti.

Il Giudice delle leggi era nuovamente chiamato a decidere della compatibilità con plurimi parametri costituzionali – gli artt. 3, 25 co. 2, 35, 41, 117 co. 1 (in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu), 136 Cost. – dell'art. 30 co. 4 l. 11.3.1953, n. 87 «*nella parte in cui...non è applicabile alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU*»<sup>1</sup>, risultando quindi di ostacolo, secondo il giudice penale dell'esecuzione rimettente, alla sostituzione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, applicata col giudicato di condanna per il reato *ex art. 589-bis Cp*, con quella della sospensione del titolo di guida<sup>2</sup>: ciò in adeguamento alla sentenza costituzionale n. 88/2019, dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 222 co. 2 quarto periodo d.lgs. 30.4.1992, n. 285 (Cds) laddove non prevede che, in caso di condanna o patteggiamento per i delitti di omicidio o lesioni stradali, il giudice penale possa disporre, in alternativa alla revoca della patente, la relativa sospensione – *ex art.*

<sup>1</sup> Cioè alla luce dei criteri sulla cui base la Corte di Strasburgo, a partire dalla notissima sentenza Engel (C. eur., 8.6.1976, *Engel c. Paesi Bassi*, in <https://hudoc.echr.coe.int>), ha elaborato la nozione autonoma di “materia penale” ai fini dell'applicazione delle garanzie convenzionali “penalistiche” anche ad illeciti e sanzioni diversamente qualificati nell'ordinamento interno: più nel dettaglio, si tratta dei criteri – non necessariamente cumulativi – dell'effettiva natura dell'illecito, nonché dello scopo e del grado di afflittività della sanzione che ne consegue. In ordine alla nozione convenzionale di “materia penale” cfr., in particolare, i recenti studi monografici di L. Maserà, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino 2018, 29 ss.; F. Mazzacuva, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino 2017, 95 ss.

<sup>2</sup> G.i.p Trib. Milano, ord. 4.2.2020, in *GU*, 1<sup>a</sup> serie spec., n. 22/2020.

222 co. 2 secondo e terzo periodo Cds<sup>3</sup> – ove non ricorrano le circostanze aggravanti di cui ai co. 2 e 3 degli artt. 589-bis e 590-bis Cp.<sup>4</sup>

Come è noto, una questione in ampia parte sovrapponibile – sebbene originata da diverse sanzioni amministrative “sostanzialmente penali”<sup>5</sup>, applicate dall’autorità amministrativa e non dal giudice penale<sup>6</sup> – era stata dichiarata infondata dalla sentenza costituzionale n. 43/2017<sup>7</sup>. Nell’escludere la violazione dell’art. 117 Cost. – in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu –, la Corte aveva allora osservato che l’attrazione di una sanzione amministrativa nella *matière pénale* «trascina...con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione come elaborate dalla Corte di Strasburgo», fra le quali non rientrerebbe quella, squisitamente interna, della caducazione del giudicato a fronte della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma penale sanzionatoria (riconosciuta dall’art. 30 co. 4 l. 87/1953, nell’interpretazione fornita dal diritto vivente<sup>8</sup>). Né la limitazione alle sole sanzioni “formalmente” penali di tale ulteriore garanzia veniva reputata in contrasto con gli artt. 3 e 25 co. 2 Cost.: in primo luogo, le situazioni a confronto sarebbero incomparabili, tenuto conto che la fase esecutiva delle sanzioni propriamente penali prevede l’intervento di un giudice «garante della legalità della pena» – al quale può quindi affidarsi la rideterminazione del trattamento sanzionatorio in termini costituzionalmente compatibili –, mentre analogo controllo giurisdizionale *in executivis* non è contemplato per le sanzioni amministrative alla base della doglianza di costituzionalità, dato che «il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo». In secondo luogo, benché la Corte costituzionale avesse – già allora – occasionalmente ricondotto misure sanzionatorie diverse dalle pene al parametro di legalità *ex art. 25 co. 2 Cost.*, lo aveva fatto limitatamente al nucleo essenziale del precetto costituzionale, circoscritto al principio di irretroattività *in peius*.

<sup>3</sup> I quali, rispettivamente, prevedono la sospensione della patente «fino a due anni» in caso di lesione personale grave o gravissima, e «fino a quattro anni» in caso di omicidio colposo.

<sup>4</sup> C. cost., 17.4.2019 n. 88, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org): la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata motivata dall’irragionevole assimilazione, rispetto all’applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, di fattispecie marcatamente diverse in termini di gravità della condotta, e adeguatamente graduate, invece, sul piano del trattamento sanzionatorio “propriamente” penale.

<sup>5</sup> Nella specie, si trattava delle sanzioni previste dall’art. 18-bis co. 3 e 4 d.lgs. 8.4.2003, n. 66, conseguenti alla violazione, da parte del datore di lavoro, della durata dell’orario di lavoro e dei riposi dei dipendenti. Le predette disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, per eccesso di delega, da C. cost., 4.6.2014 n. 153, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>6</sup> La pregressa questione di legittimità costituzionale dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 veniva di conseguenza sollevata dal giudice civile, investito *ex art. 615 Cpc* di un ricorso in opposizione all’esecuzione delle cartelle di pagamento emesse a seguito dell’accertamento della violazione amministrativa.

<sup>7</sup> C. cost., 24.2.2017 n. 43, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>8</sup> In ordine al quale v. meglio, *infra*, § 2.

Per la nuova ordinanza di rimessione, peraltro, tali argomenti in parte sarebbero superati dai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sull'estensione dello "statuto penalistico" alle sanzioni amministrativo-punitive, in parte non si adatterebbero al caso di specie, dato che la sanzione della revoca della patente ex art. 222 co. 2 Cds, diversamente da quella all'origine della sentenza costituzionale n. 43/2017, è applicata dal giudice penale, al quale ben può intendersi demandato il controllo di legalità *in executivis*<sup>9</sup>.

Con un dichiarato *overruling* rispetto al precedente del 2017, la Corte ha questa volta dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. – con assorbimento delle ulteriori censure sollevate – l'art. 30 co. 4 l. 87/1953 «*in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222 co. 2 d.lgs. 30 aprile 2002, n. 285*».

Dal raffronto tra i dispositivi della sentenza costituzionale e dell'ordinanza di rimessione emerge come il Giudice delle leggi abbia da un lato ridimensionato la portata del quesito propositole, dall'altro optato, anziché per il sollecitato intervento additivo, per una decisione interpretativa di accoglimento "mirata" alla sanzione amministrativa accessoria ex art. 222 co. 2 Cds. Questa operazione non sembra casuale rispetto alle prospettive di impatto della sentenza sulla rimodulabilità *post-iudicatum* di altre sanzioni "amministrativo-penali". La significativa complessità motivazionale lascia però aperte, sotto questo profilo, strade diverse, ciò che – al di là del cammino che si cercherà di percorrere – induce a chiedersi fin d'ora se non si sia persa un'occasione per fare definitiva chiarezza in un ambito – quello degli interventi revocatori e modificativi del giudicato – che dovrebbe informarsi al pieno rispetto dei principi di determinatezza e tassatività.

2. Prima di concentrarsi sull'estensibilità dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 alle sanzioni amministrative "sostanzialmente penali", la Corte costituzionale pone alcune

---

<sup>9</sup> Sotto questo profilo il giudice *a quo* afferma – con argomentazione che sarà condivisa dalla Corte costituzionale nel vaglio di ammissibilità della questione (cfr. § 3.1 del *Considerato in diritto*) – che, seppure l'esecuzione della revoca della patente inflitta col giudicato di condanna richieda, ex art. 224 Cds, un provvedimento prefettizio, quest'ultimo, come riconosciuto dallo stesso Giudice delle leggi nella sentenza n. 88/2019, è «un mero atto amministrativo consequenziale di esecuzione dell'ordine giudiziale»: proprio «lo stretto nesso di dipendenza» del provvedimento prefettizio dal giudicato penale «non consentirebbe la revoca del primo senza la parziale caducazione del secondo», implicando di conseguenza l'intervento del giudice penale dell'esecuzione. Si tratta di orientamento coerente con quello seguito, ad esempio, in materia di ordine di demolizione adottato con la condanna penale per reati urbanistici (a norma, ora, degli artt. 31 co. 9 e 44 DPR 6.6.2001, n. 380), che secondo la giurisprudenza, al pari delle altre statuizioni della sentenza definitiva, è soggetto all'esecuzione nelle forme previste dal codice di procedura penale, e al relativo "controllo" giurisdizionale: cfr., recentemente, Cass. III, 7.6.2016 n. 41498, M.M. e altri, in *Leggi d'Italia*; ma v. già Cass. S.U. 19.06.1996, n. 15, Monterisi, in *CedCass* m. 205336)

significative premesse, dalle quali è opportuno partire per comprendere, in primo luogo, il significato della già accennata riformulazione del quesito di costituzionalità.

La Corte si sofferma, anzitutto, sul rapporto fra i commi terzo e quarto dell'art. 30 l. 87/1953: l'art. 30 co. 3 – secondo cui «*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*» – sancisce la regola per cui, sebbene le sentenze costituzionali di accoglimento si riverberino sui rapporti sorti in precedenza, tale effetto “retroattivo” trova un limite nei rapporti “esauriti”, quali *in primis* – coerentemente a un'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche –, «quelli coperti sul piano processuale dal giudicato». Questa regola rappresenta «la fedele traduzione del principio ricavabile dall'art. 136 co. 1 Cost., letto in combinazione con l'art. 1 della l. cost. 9.2.1948, n. 1»<sup>10</sup>.

L'art. 30 co. 4 – secondo cui «*quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali*» – detta invece una «regola specifica e distinta» – in altre parole, *eccezionale* – con riguardo alla *sola* «materia penale» (sino ad ora “formalmente” intesa), in ragione della relativa peculiarità.

Il Giudice delle leggi dà poi conto del diritto vivente – già avallato in altre occasioni<sup>11</sup> – che, nel pieno rispetto della *littera legis*, ha reputato la disposizione da ultimo citata “capiente” rispetto alla declaratoria di incostituzionalità non soltanto di norme incriminatrici, ma altresì di norme sanzionatorie, e quindi idonea a legittimare il giudice esecutivo, quale garante della legalità della pena *post-iudicatum*, a rideterminare quest'ultima in termini costituzionalmente compatibili, alla sola condizione che l'esecuzione sia ancora in corso<sup>12</sup>. Ciò sul presupposto, secondo la medesima consolidata giurisprudenza, che a fronte della dichiarazione di incostituzionalità di una norma sanzionatoria, alla base di una condanna irrevocabile ed in corso di esecuzione, «non [possa] invocarsi l'avvenuto esaurimento del rapporto», conseguendone che il limite di impermeabilità del giudicato alla pronuncia

---

<sup>10</sup> Sui complessi rapporti fra gli artt. 136 Cost., 1 l. cost. 1/1948 e 30 l. 87/1953 cfr. G. Zagrebelsky - V. Marcenò, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna 2018, 187 ss.

<sup>11</sup> Cfr., in particolare, C. cost., 18.7.2013 n. 210 e C. cost., 23.3.2016 n. 57, entrambe in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>12</sup> Il riferimento va, per usare le parole della Corte costituzionale, ad una notissima «terna di pronunce delle sezioni unite penali della Corte di cassazione»: nella specie, Cass. S.U. 24.10.2013 n. 18821/2014, Ercolano, in *CP* 2015, 28; Cass. S.U. 29.5.2014 n. 42858, Gatto, *ivi*, 41; Cass. S.U. 26.2.2015 n. 37107, Marcon, *ivi*, 4317.

di incostituzionalità sia rappresentato soltanto dalla «irreversibilità degli effetti» di quest'ultimo<sup>13</sup> (nel caso, in particolare, dell'integrale espiazione della pena)<sup>14</sup>.

Proprio tale approdo giurisprudenziale rappresenta il “passaggio intermedio” su cui si innesta l'«ulteriore e distinto problema» dell'estensibilità dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 al caso in cui la declaratoria di incostituzionalità colpisca una sanzione amministrativa qualificabile “penale” ai sensi della Cedu, problema che la Corte decide di nuovamente affrontare alla luce di alcuni mutati presupposti – rispetto al precedente del 2017 – solo in parte corrispondenti a quelli evidenziati dal rimettente.

Nel ridiscutere le premesse ermeneutiche della questione proposta – che, ricordiamo, coinvolgeva l'intero novero delle sanzioni amministrative qualificabili “penali” secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza convenzionale –, la Corte dà atto al giudice *a quo* di avere motivatamente escluso che la norma censurata si

---

<sup>13</sup> Sotto questo profilo, un problema di rilevanza della questione di costituzionalità qui in esame era invero stato sollevato dall'Avvocatura dello Stato, per la quale, nel caso di specie, la sanzione ex art. 222 co. 2 Cds non avrebbe potuto intendersi «ancora in corso di esecuzione» – quest'ultima esaurendosi nel provvedimento prefettizio di revoca del titolo di guida –, con conseguente “inapplicabilità a prescindere” dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953. La Corte costituzionale, aderendo all'impostazione del rimettente, respinge, peraltro, l'eccezione di irrilevanza, osservando come la revoca della patente di cui all'art. 222 co. 2 Cds sia in sostanza «la risultante di due componenti: la perdita del titolo abilitativo già posseduto (con conseguente necessità di ripetere l'esame di abilitazione alla guida...) e l'inibizione al conseguimento del titolo prima di un certo tempo»: nel caso oggetto del giudizio *a quo*, risultando ancora pendente il termine preclusivo di un nuovo rilascio del titolo – nella specie di cinque anni –, l'esecuzione della sanzione poteva dirsi ancora in corso (Cfr. § 3.2 del *Considerato in diritto*).

<sup>14</sup> È opportuno rimarcare un'ambiguità emergente da questo passaggio motivazionale. Evocando in termini adesivi la giurisprudenza “fautrice” dei riflessi *post-iudicatum* della declaratoria di incostituzionalità di norme penali sanzionatorie, la Corte costituzionale parrebbe invero concordare con quella giurisprudenza sul fatto che, in pendenza di esecuzione della pena, non possa parlarsi di “rapporto esaurito” (come peraltro sostiene anche il giudice rimettente). Ciò, tuttavia, significherebbe ricondurre gli effetti della declaratoria di incostituzionalità di norme sanzionatorie al comma 3, anziché al comma 4, dell'art. 30, avvalorando la lettura – emersa, in effetti, nella giurisprudenza comune (cfr. Cass. S.U. 29.5.2014 n. 42858, Gatto, cit.) – per cui la norma dichiarata illegittima possa ancora trovare, dopo il giudicato, quella *applicazione* di cui l'art. 30 co. 3 impone la cessazione (in questa prospettiva, il co. 4 rappresenterebbe non tanto un'eccezione alla regola espressa dal co. 3, quanto la riaffermazione di questa, con specifica attenzione alla materia penale: in questi termini, recentemente, V. Giannelli, *Sanzioni amministrative, res iudicata e incostituzionalità della legge applicata dal giudice*, in *Rivista AIC* 2018, 1, 15 ss.; dubbi sulla natura eccezionale dell'art. 30 co. 4 rispetto all'art. 30 co. 3 sono stati altresì autorevolmente espressi da F. Modugno, *Giudicato e funzione legislativa. Introduzione*, in *GI* 2009, 2818). Così facendo, però, la Corte contraddirebbe se stessa, laddove chiaramente afferma – nei passaggi preliminari della motivazione – che proprio il giudicato rappresenta il più chiaro esempio di “esaurimento” del rapporto, ed è conseguentemente insensibile – al di fuori della materia penale, oggetto della disciplina *eccezionale* ex art. 30 co. 4 – alla declaratoria di incostituzionalità delle norme che lo hanno fondato. La ragion d'essere dell'eccezione, circoscritta alla materia penale, è in altri termini motivata dall'inapplicabilità della regola risultante dall'art. 30 co. 3, non potendosi configurare, dopo il giudicato, alcuna *applicazione* della norma illegittima – definitivamente applicata dal giudice di cognizione –, ma soltanto la *cessazione degli effetti* che da questa, tramite il giudicato, siano scaturiti e siano tuttora in corso. Per le diverse conseguenze che, su un piano generale, potrebbero derivare dall'una o dall'altra soluzione, ci si permette di rinviare a B. Lavarini, *L'incidente di esecuzione a rimedio della pena e della condanna illegale: tra riforme pretorie e mancate riforma legislative*, in *AP* (stampa) 2019, 3, 928 ss.

prestasse a un'interpretazione adeguatrice, sul presupposto vuoi del relativo tenore letterale – reputato riferibile alle sole sanzioni “formalmente penali” –, vuoi del fatto che un isolato precedente, favorevole a siffatta lettura estensiva, non fosse stato ritenuto significativo dalla sentenza costituzionale n. 43/2017<sup>15</sup>. Per il Giudice delle leggi, tuttavia, sotto questo secondo profilo la situazione sarebbe cambiata, alla luce della giurisprudenza occupatasi proprio del problema all'origine della nuova questione di costituzionalità: la Cassazione, chiamata a decidere sulla sostituibilità *in executivis* della revoca della patente con la relativa sospensione – in adeguamento alla sentenza costituzionale n. 88/2019 –, avrebbe infatti risposto negativamente non perché reputasse l'art. 30 co. 4 l. 87/1953 insuscettibile di applicazione alle sanzioni amministrative di natura “sostanzialmente penale”, ma perché alla revoca della patente non potrebbe riconoscersi, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Strasburgo, siffatta natura (in ragione della «finalità preventiva» – a tutela della sicurezza della circolazione stradale – «e non già repressiva»)<sup>16</sup>. Proprio questo nuovo “diritto vivente” induce la Corte costituzionale a rimodulare il quesito proposto, incentrandolo sulla «specifica sanzione amministrativa accessoria che viene in rilievo nel giudizio *a quo*».

Date tali diverse premesse, Il Giudice delle leggi rileva come alla revoca della patente ex art. 222 co. 2 Cds non possano negarsi connotati punitivi: ciò, non soltanto in virtù della consolidata giurisprudenza europea – pur non riferita all'Italia – che ha qualificato “penali”, in applicazione dei criteri Engel, analoghe sanzioni connesse all'accertamento di illeciti “stradali”<sup>17</sup>, ma anche «in una prospettiva meramente interna», alla luce della «carica afflittiva particolarmente elevata» e della «spiccata

---

<sup>15</sup> Il riferimento va a Cass. V ord. 16.10.2014 n. 1782, in *Leggi d'Italia*, che, nel sollevare questione di legittimità della fattispecie di illecito amministrativo-penale ex art. 187-bis TuIntFin nel corso di un procedimento penale per il corrispondente reato di *insider trading* ex art. 184 TuIntFin – nell'ambito della tuttora irrisolta *querelle* sulla compatibilità delle previsioni interne di doppio binario sanzionatorio col *ne bis in idem* convenzionale – affermava la rilevanza della questione proprio evocando l'art. 30 co. 4 l. 87/1953, sul presupposto della relativa riferibilità anche agli illeciti “sostanzialmente penali”, ciò che – in caso di accoglimento della questione sollevata – avrebbe fatto “cadere” la condanna amministrativa e conseguentemente risolto il *bis in idem* (per un approfondimento, volendo, B. Lavarini, *Il ne bis in idem convenzionale e doppio binario sanzionatorio*, in *questa rivista*, 14.3.2016, 7 s.). Premesso che C. cost. 12.5.2016 n. 102, in *www.giurcost.org*, nel decidere su tale questione, affermò di «non avere motivo» – in ragione dell'inammissibilità “a prescindere” della stessa – di «saggiare la plausibilità» dell'interpretazione estensiva dell'art. 30 co. 4 suggerita dal rimettente – lasciando così la questione impregiudicata –, C. cost. n. 43/2017, nel rigettare un'eccezione di irrilevanza formulata dall'Avvocatura dello Stato sul presupposto che siffatta interpretazione fosse invece possibile, escluse che il richiamato precedente della Cassazione potesse integrare un “diritto vivente”, anche in ragione di una pur remota decisione esplicitamente contraria (nella specie, Cass. civ. III 20.1.1994 n. 458, in *FI* 1995, 1, 1314).

<sup>16</sup> Cfr. Cass. I 14.11.2019 n. 1804, G.G., in *Leggi d'Italia*; successivamente, fra le altre, Id. 25.9.2020 n. 37034, P.M., in *Dejure*; Id. 3.3.2020 n. 17834, I.S., in *Leggi d'Italia*; Id. 20.2.2020 n. 17508, M.D., *ivi*.

<sup>17</sup> Fra le altre C. eur., 4.1.2017, *Rivard c. Svizzera*; C. eur. 17.2.2015, *Boman c. Finlandia*; C. eur. 13.12.2005 *Nilsson c. Svezia*, tutte in <https://hudoc.echr.coe.int>.

capacità dissuasiva» della sanzione *de qua*<sup>18</sup>. Risolto anche questo passaggio, la Corte conclude per l'incompatibilità dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953, ove «interpretato nel senso di escluderne l'applicabilità in relazione alla sanzione amministrativa considerata», con l'art. 3 Cost., soffermandosi sulle ragioni del *revirement* rispetto al precedente del 2017.

Da questo punto di vista, come peraltro suggerito dal rimettente, la Corte valorizza gli sviluppi «nel processo di assimilazione», ad opera della giurisprudenza costituzionale, fra le sanzioni amministrative punitive e quelle penali<sup>19</sup>, «tali da rendere non più attuali le affermazioni» della più remota pronuncia. Spicca, da questo punto di vista, soprattutto la sentenza n. 63/2019, con cui la Corte, alla luce di una lettura integrata degli artt. 3 e 117 Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU –, ha esteso il principio di retroattività della *lex mitior* alle sanzioni amministrative “punitive” di cui agli artt. 187-bis e 187-ter TuIntFin<sup>20</sup>. Se si concorda sul fatto che, in forza dei menzionati parametri costituzionali, non si possa continuare ad applicare la sanzione “punitiva” quando il fatto non sia più previsto come illecito, o ad applicarla in misura più rigorosa di quella consentita da una legge “mitigatrice” sopravvenuta, dovrà «a maggior ragione» escludersi – in perfetto “parallelismo” rispetto alle sanzioni propriamente penali – che «taluno debba continuare a scontare una sanzione “amministrativo-punitiva” inflittagli in base ad una norma dichiarata costituzionalmente illegittima», trattandosi di situazione certamente più grave di quella connessa ad un «semplice “ripensamento”...del legislatore», perché manifestazione di un «vizio genetico» della norma di riferimento. La maggior “forza” del principio di legalità costituzionale della pena rispetto a quello di retroattività *in mitius* spiega, d'altra parte, perché gli effetti della declaratoria di incostituzionalità di una norma sanzionatoria – vuoi “formalmente”, vuoi “sostanzialmente” penale – possano e debbano – diversamente dal mero mutamento legislativo – riflettersi *post-iudicatum*, rendendo irrilevante l'obiezione – formulata, nella specie, dall'Avvocatura dello Stato – per cui la menzionata sentenza n. 63/2019 non si è in alcun modo occupata di giudicato.

---

<sup>18</sup> Tanto più che «il ricorrente nel giudizio *a quo* esercita l'attività di autotrasportatore» (cfr. § 6 del *Considerato in diritto*): qui pare cogliersi che la Corte non sia insensibile agli ulteriori parametri – artt. 35 e 41 Cost. – invocati dal remittente a fondamento della questione di legittimità costituzionale, pur “assorbiti” nella ritenuta violazione dell'art. 3 Cost.

<sup>19</sup> Per un esaustivo ed aggiornato quadro di sintesi v. F. Viganò, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *RIDPP* 2020, 1775 ss.

<sup>20</sup> C. cost., 21.3.2019 n. 63, in *www.giurcost.org*, dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 6 co. 2 d.lgs 12.5.2015, n. 72, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dall'art. 6 co. 3 d.lgs. cit. alle sanzioni amministrative previste per gli illeciti di cui agli artt. 187-bis (abuso di informazioni privilegiate) e 187-ter (manipolazione del mercato) TuIntFin.

In definitiva, se sul piano della retroattività della *lex mitior* l'assimilazione delle sanzioni amministrativo-penali a quelle propriamente penali è direttamente – seppure non esclusivamente – collegata al principio di legalità convenzionale, sul piano degli effetti, anche *post-iudicatum*, della declaratoria di incostituzionalità di una norma sanzionatoria, detta assimilazione è imposta da un'esigenza di ragionevolezza esclusivamente interna, fondata sull'art. 3 Cost.<sup>21</sup>: una volta esteso alle sanzioni amministrativo-punitive il regime di retroattività favorevole proprio di quelle penali, si rende infatti *a fortiori* imprescindibile equiparare le prime alle seconde anche sul più delicato fronte della legalità costituzionale, che pure – come la Corte aveva rilevato nella sentenza n. 43/2017 e non sembra oggi smentire – è allo stato estraneo alla giurisprudenza di Strasburgo sulle garanzie “penalistiche”.

Ancora sul piano della ragionevolezza, la Corte osserva da ultimo – richiamando la propria recente giurisprudenza sui fenomeni di successione normativa connessi a provvedimenti di depenalizzazione – che, mentre in astratto la sanzione “formalmente penale” appare sempre di più significativa gravità – per i riflessi quantomeno potenziali sulla libertà personale, e per la “stigmatizzazione”, che ne derivano –, ponendo a raffronto le situazioni concrete ben può risultare più afflittivo un apparato sanzionatorio “nominalmente amministrativo”, anche in ragione dell'inoperatività – al di fuori della materia formalmente penale – di quegli istituti, come ad esempio la sospensione condizionale, che potrebbero evitare l'effettiva esecuzione<sup>22</sup>. Di conseguenza, «non appare costituzionalmente tollerabile» che taluno debba rimanere soggetto più a lungo ad una sanzione inibitoria della guida di veicoli a motore,

---

<sup>21</sup> Ciò che fra l'altro rende indifferente la circostanza che la giurisprudenza convenzionale non abbia mai preso una posizione chiara sulla cedevolezza del giudicato a fronte di mutamenti normativi *in mitius*: C. eur. G.C. 17.9.2009, *Scoppola c. Italia* aveva invero espressamente ravvisato nel giudicato un limite all'applicabilità del principio della *lex mitior*, affermando che il giudice è tenuto ad applicare la normativa più favorevole «se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate *prima della pronuncia di una sentenza definitiva* sono diverse» (§ 109); successivamente C. eur. 12.1.2016, *Gouarré Patte c. Andorra* ha invece sottolineato, in termini alquanto ambigui, la «*portée limitée*», sotto il profilo in questione, della decisione Scoppola, non ritenendo però di fornire ulteriori chiarimenti, posto che, nel caso di specie, la retroattività della *lex mitior* oltre il giudicato poteva essere sostenuta sulla base di una più corretta lettura della legislazione interna. Infine, C. eur. 12.7.2016, *Ruban c. Ucraina* ha ribadito l'*arrêt* Scoppola nel dire che la retroattività *in mitius* si impone quanto alle leggi succedutesi fra la commissione del fatto e il giudicato (§ 37), precisando però meglio, rispetto alla sentenza Gouarré Patte, che l'art. 7 CEDU offre copertura anche ad un intervento revocatorio del giudicato, ma solo ove sia la legge interna a prevedere questa possibilità (§ 39). Negli stessi termini, in seguito, C. eur. 24.1.2017, *Koprivnikar c. Slovenia* (§ 49).

<sup>22</sup> Proprio su tali basi, il Giudice delle leggi ha appunto in più occasioni affermato come, a fronte di interventi di depenalizzazione, debba escludersi che la degradazione di un illecito penale ad illecito amministrativo renda di per sé di maggior favore il trattamento sanzionatorio collegato al secondo, dovendosi piuttosto individuare «in concreto» il «regime complessivamente più favorevole per la persona, avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico»: cfr. testualmente C. cost., 7.4.2017 n. 68; v. anche Id., 5.12.2018, n. 223; Id., 20.5.2020 n. 96, tutte in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).



inflittagli in base a una norma dichiarata incostituzionale «all'indomani del passaggio in giudicato» della condanna, laddove «il condannato a una, anche modesta, pena pecuniaria, potrebbe giovarsi, finché non è eseguita, della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale che ne mitighi l'importo».

Quanto all'ultimo ostacolo ravvisato in passato alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 – incentrato, come abbiamo detto, sull'«assenza, per le sanzioni amministrative, di una fase esecutiva che veda il relativo giudice garante della legalità della pena» – il Giudice delle leggi mantiene, invero, un certo margine di ambiguità, col dire che «l'argomento non vale, comunque sia, nella fattispecie oggi in esame», ove si condivida il presupposto – alla base della riconosciuta ammissibilità della questione di costituzionalità<sup>23</sup> – della competenza del giudice dell'esecuzione penale all'eventuale rimodulazione *post-iudicatum* della sanzione amministrativa ex art. 222 co. 2 Cds.

3. Come accennato in premessa, la complessità della sentenza n. 68/2021 rende tutt'altro che agevole il compito di valutarne i riflessi, con riguardo, in particolare, alla possibilità che *già ora* l'art. 30 co. 4 l. 87/1953 autorizzi la revoca o la rimodulazione del giudicato a fronte della declaratoria di illegittimità costituzionale di illeciti o sanzioni amministrativo-punitivi *diversi* dalla sanzione amministrativa accessoria ex art. 222 co. 2 Cds.

Sebbene, atomisticamente considerata, la riformulazione del quesito di costituzionalità in termini “mirati” a quest'ultima sanzione sembri deporre per la soluzione negativa, tanto le ragioni addotte dalla Corte nel rideterminare il *petitum*, quanto – soprattutto – il ricorso ad un dispositivo interpretativo di accoglimento, anziché additivo, potrebbero indurre a conclusioni diverse.

Si è detto come il Giudice delle leggi parta dal presupposto che il diritto vivente – occasionato proprio dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 222 co. 2 Cds – in realtà non dubiti della “capienza” dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 rispetto a sanzioni amministrative qualificabili penali agli effetti della Cedu, ma solo della natura “penale” della revoca della patente. In questo contesto – e pur nutrendo qualche riserva sul fatto che la giurisprudenza di legittimità occupatasi del tema sia così chiara e univoca da potersi qualificare “diritto vivente”<sup>24</sup> –, ben potrebbe sostenersi – come rilevato in un

---

<sup>23</sup> Cfr., *supra*, nota 9.

<sup>24</sup> Ciò, in quanto tale giurisprudenza, proprio perché ha escluso in radice la natura “convenzionalmente penale” della revoca della patente ex art. 222 co. 2 Cds, non ha affrontato che indirettamente – e in termini talora molto affrettati – la questione della portata applicativa dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953. Inoltre, a fronte di sentenze che, pur con i limiti ora richiamati, paiono effettivamente orientate verso una lettura ulteriormente estensiva della disposizione da ultimo citata (cfr., *infra*, nota 29), altre rilevano come quella lettura – al di là della reale natura della sanzione ex art. 222 co. 2 Cds – fosse stata respinta da C. cost. n. 43/2017, che non ritengono di mettere in

primo commento dottrinario – che la riformulazione del quesito non miri ad *escludere* dall’ambito operativo dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 sanzioni amministrativo-punitive diverse da quella in esame, ma ad *includervi* quest’ultima, della quale la giurisprudenza comune, sulla base di un’erronea applicazione dei criteri Engel, avrebbe illegittimamente negato quella natura “sostanzialmente penale” che avrebbe reso direttamente applicabile la disposizione censurata<sup>25</sup>.

Questa ricostruzione trae indubbia conferma dal dispositivo interpretativo di accoglimento. Se, infatti, l’intento fosse stato quello di intervenire “chirurgicamente”, evitando l’estensione dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 ad altre sanzioni amministrative “sostanzialmente penali”, la Corte avrebbe dovuto ricorrere alla tipologia decisoria “additiva”, sollecitata dal rimettente nei più ampi termini sopra ricordati, circoscrivendone però la portata alla sanzione *ex art. 222 co. 2 Cds*: avrebbe dovuto, in altre parole, dichiarare illegittimo l’art. 30 co. 4 l. 87/1953 «*nella parte in cui non si applica*» a tale sanzione. Sancendo invece l’illegittimità della disposizione «*ove interpretata nel senso che non si applichi*» alla predetta fattispecie di revoca della patente, la Corte sembra dare per scontato che la previsione censurata sia *potenzialmente interpretabile* in modo da includervi anche illeciti e sanzioni che – come quella di cui si tratta – non siano formalmente penali<sup>26</sup>.

---

alcun modo in discussione: cfr., in particolare, Cass. I 13.12.2019 n. 1634, C.S., in *DeJure*, che, dopo aver esplicitamente evitato di prendere posizione sulla «natura punitiva “*para-penale*”» della sanzione *ex art. 222 co. 2 Cds*, ha rigettato il ricorso contro l’ordinanza del giudice dell’esecuzione, reiettiva della richiesta di sostituire la revoca con la sospensione della patente, sul presupposto che alla prima sanzione non possa comunque riconoscersi «l’essenziale natura *penale*» – evidentemente in senso formale –, da cui soltanto, alla luce delle «stringenti argomentazioni» di Corte cost. n. 43/2017, discenderebbe l’operatività dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953; v. anche Cass. I 26.2.2020 n. 13451, Fiore, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it); Cass. I 5.2.2021 n. 12399, Alvaro, *ivi*.

<sup>25</sup> Cfr. M. Scoletta, *La revocabilità della sanzione amministrativa illegittima e il principio di legalità della pena*, in *SistPen*, 20.4.2021, 8 s.

<sup>26</sup> V. anche, con qualche diversa sfumatura, L. Masera, *Retroattività in mitius e sanzioni amministrative “punitive”: spunti di riflessione a partire da un’innovativa decisione di merito*, in *SistPen*, 14.7.2021, 11 s.

Sulla differenza tra sentenza additiva e interpretativa di accoglimento cfr. recentemente G. Serges, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio? Prime riflessioni interlocutorie sulla possibile delimitazione degli effetti temporali delle pronunce interpretative della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it* 2019, 2, 45, nota 41, secondo cui «le sentenze additive si contraddistinguono per il caratteristico dispositivo d’incostituzionalità “nella parte in cui non” e ravvisano la causa dell’illegittimità della disposizione impugnata nella circostanza che, a causa di un’omissione legislativa, il tenore letterale della stessa...non consenta di darne un’interpretazione costituzionalmente conforme (da cui l’esigenza di “manipolazione” del testo)». Invece «le sentenze interpretative di accoglimento si contraddistinguono per il dispositivo di incostituzionalità “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione” (o formula analoga) e ravvisano la causa dell’illegittimità della disposizione impugnata nella circostanza che il tenore letterale della stessa...consenta di darne sia un’interpretazione costituzionalmente conforme (da cui il salvataggio integrale del testo, senza alcuna manipolazione) sia un’interpretazione incostituzionale (da cui la declaratoria di incostituzionalità della sola norma indesiderata)». Per un quadro più generale, cfr. G. Zagrebelsky – V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, cit., 221 ss.

Se peraltro, a fronte di un siffatto dispositivo, sarà difficile negare all'art. 30 co. 4 l. 87/1953 ulteriori "potenzialità interpretative" al di fuori della materia propriamente penale, sugli esatti confini di queste ultime occorre riflettere attentamente, vuoi in ragione dei limiti invalicabili opposti dalla *littera legis* – a fronte, tra l'altro, della ribadita natura eccezionale della disposizione, che ne preclude in radice l'applicazione analogica<sup>27</sup> –, vuoi per la pericolosità – a nostro parere – del lasciare il giudice comune arbitro dell'operazione "riqualificatoria", degli illeciti e delle sanzioni formalmente amministrativi, che gli permetterebbe di intervenire sul giudicato: questo secondo problema non si porrebbe, invero, se l'estensione dello statuto penalistico al di fuori della materia formalmente penale fosse *a priori* circoscritta a quei soli illeciti e sanzioni già *riqualificati* da uno *specifico* precedente convenzionale o costituzionale, ma la sentenza n. 68/2021 non pare richiederlo, dal momento che non contesta al "diritto vivente" di aver applicato direttamente i criteri Engel per valutare la natura "penale" della sanzione d'interesse, ma di averlo fatto in modo inadeguato<sup>28</sup>.

Ciò premesso, uno spunto limitativo, rispetto a un'indiscriminata estensione dell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 alla materia "sostanzialmente penale", può ricavarsi proprio dalla giurisprudenza che, per il Giudice delle leggi, sarebbe già aperta ad un'interpretazione estensiva, e che rappresenta il fondamento dell'opzione per una sentenza interpretativa di accoglimento.

Più nel dettaglio, la Corte costituzionale ravvisa detta "apertura" soprattutto nel passaggio motivazionale, ripetuto nella maggior parte delle sentenze di legittimità intervenute in materia, secondo cui il «tema della decisione è rappresentato dalla soluzione del punto in diritto relativo alla attribuzione, o meno, alla revoca della patente di guida, come disciplinata dall'art. 222 c.d.s.», della natura di «"effetto penale" della condanna», per determinare la quale, al di là della «qualificazione nominalistica di sanzione amministrativa accessoria», sarebbero utilizzabili i criteri Engel<sup>29</sup>: ciò dimostrerebbe, secondo il Giudice delle leggi, che la Cassazione, a fronte di una

---

<sup>27</sup> Ammessa, invece, da quanti leggono nell'art. 30 co. 4 l. 87/1953 una riaffermazione della regola dettata dal co. 3: cfr. V. Giannelli, *Sanzioni amministrative*, cit., p. 19. Nell'imminenza dell'intervento di depenalizzazione del 1981, G. Zagrebelsky, voce *Processo costituzionale*, in *ED*, XXXVI, Milano, 1986, 636, induceva a «riflettere...sulla possibilità di un'interpretazione analogica dell'art. 30 l. 87...anche sul terreno delle sanzioni amministrative, tanto più in quanto ormai vi sia un collegamento tra i due fattori come l'estesa depenalizzazione realizzata recentemente dimostra».

<sup>28</sup> Sottolineano il pericolo di disparità di trattamento, insito nell'affidare al giudice comune l'attrazione del diritto sanzionatorio amministrativo nella materia penale, fra gli altri, A.J. Golia - F. Elia, *Il necessario salto nel vuoto: la rimozione del giudicato per le sanzioni "sostanzialmente" penali dichiarate incostituzionali. Riflessioni a margine dell'ord. Trib. Como del 4 febbraio 2015*, in *Rivista AIC* 2017, 1, 22, nonché, con qualche diversa sfumatura, A. Chibelli, *L'illegittimità sopravvenuta delle sanzioni "sostanzialmente penali" e la rimozione del giudicato di condanna: la decisione della Corte costituzionale*, in *DPC* 2017, 4, 31 s.

<sup>29</sup> Testualmente Cass. I 14.11.2019 n. 1804, G.G., cit. Cfr. anche Id. 25.9.2020 n. 37034, P.M., cit.; Id. 3.3.2020 n. 17834, I.S., cit.; Id. Id. 20.2.2020 n. 17508, M.D., cit.

sanzione amministrativa “positiva” al vaglio Engel, non avrebbe alcuna remora ad applicare estensivamente l’art. 30 co. 4 l. 87/1953<sup>30</sup>.

Sulla base del citato diritto vivente, peraltro, può al più sostenersi una lettura “sostanzialistica” delle sanzioni, non formalmente penali, applicate con la sentenza penale di condanna – quale appunto la sanzione *ex art. 222 Cds* –, non certamente una lettura analogamente “sostanzialistica” del provvedimento che quelle sanzioni rechi, del quale non si mette in alcun modo in discussione la necessaria natura “formalmente” penale. In altri termini, seppure dalla più recente giurisprudenza di legittimità possa trarsi l’estensibilità dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 a sanzioni (solo) formalmente amministrative applicate con una sentenza irrevocabile di condanna del giudice penale<sup>31</sup> – sul presupposto che le stesse, in caso di positiva rispondenza ai criteri elaborati dalla giurisprudenza convenzionale, possano rientrare nel novero degli “effetti penali”<sup>32</sup> –, nulla autorizza, invece, a ravvisare nel medesimo orientamento un

---

<sup>30</sup> Osserva testualmente la Corte costituzionale, nel richiamare la giurisprudenza di legittimità nei “passaggi motivazionali” sottolineati nel testo, che questi ultimi «equivall[gono] al riconoscimento che la norma censurata – già interpretata in modo estensivo dalla giurisprudenza di legittimità, sulla base della *ratio legis*, quanto al tipo di declaratoria di incostituzionalità che incide sul giudicato – si presta ad una lettura di analoga fatta anche quanto al novero delle sanzioni attinte dalla declaratoria di incostituzionalità, tale da ricomprendere, in particolare, le sanzioni amministrative con caratteristiche punitive al metro dei criteri europei» (§ 4.2 del *Considerato in diritto*).

<sup>31</sup> O con una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, giusta la generale clausola di equiparazione *ex art. 445 c.p.p.* Inoltre, l’intervento *in executivis* ai sensi dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 può probabilmente intendersi consentito anche rispetto alla sentenza del giudice penale di appello o della Cassazione che, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o prescrizione, previo accertamento della responsabilità dell’imputato applichi la confisca (solo) formalmente amministrativa – si pensi in particolare alla confisca “urbanistica” – nei casi *ex art. 578-bis*: alla luce dell’ormai pacifica giurisprudenza interna (da ultimo Cass. S.U. 25.10.2018, n. 6141/2019, Milanese, in *CP* 2019, 3446) e convenzionale (C. eur. GC, 28.6.2018, *GIEM e altri c. Italia*, in <https://hudoc.echr.coe.int>), tale provvedimento del giudice penale va infatti equiparato, *in parte qua*, alla sentenza di condanna.

<sup>32</sup> Quest’ultima categoria, non trovando chiara definizione normativa, effettivamente lascia ampi margini all’interpretazione. In dottrina, per una definizione molto ampia, cfr. P. Frisoli, voce *Effetti penali*, in *ED*, XIV, Milano, 1965, 411 ss. e nota 22, secondo cui «l’effetto mutua la propria natura penale, non tanto dal terreno in cui dovrà operare o dalle peculiarità del rapporto giuridico su cui verrà chiamato ad incidere, quanto dallo specifico carattere della decisione dalla quale esso si origina: vale a dire, l’effetto della condanna è penale perché nasce da una condanna penale»; ne consegue la qualificabilità come “effetti penali” di «tutte le specifiche restrizioni della capacità giuridica del reo, che necessariamente...derivano [dalla condanna], nonché ogni possibile riflesso che, grazie al suo contenuto, la predetta condanna è destinata ad esplicare in successivi rapporti di natura sostantiva o processuale, attraverso la insorgenza di preclusioni al godimento di benefici, ovvero la formazione di apprezzamenti giuridicamente svantaggiosi» (l’Autore, fra l’altro, include espressamente tra gli “effetti penali” la sospensione e la revoca della patente previste dal codice della strada allora vigente, che le Sezioni unite (cfr., *infra*, nota 35) avrebbero successivamente qualificato, invece, alla stregua di pene accessorie). La giurisprudenza, sul piano generale, fa riferimento a qualunque effetto di «natura sanzionatoria..., ancorché incidente in ambito diverso da quello del diritto penale sostantivo o processuale», che sia sorretto da «finalità “di punizione”» e che rappresenti conseguenza «soltanto di una sentenza irrevocabile di condanna e non pure di altri provvedimenti, come quelli discrezionali della pubblica amministrazione (ancorché aventi nella condanna il necessario

“viatico” per estendere l’ambito della disposizione a sanzioni (solo) formalmente amministrative *irrogate con provvedimento dell’autorità amministrativa o di un giudice non penale*.

Una siffatta soluzione interpretativa appare in effetti compatibile – sia pure con qualche forzatura – con la *littera legis*: nel dire che, se «*in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l’esecuzione e tutti gli effetti penali*», l’art. 30 co. 4 l. 87/1953 può prestarsi, a nostro parere, a rendere il giudicato penale sensibile alla declaratoria di incostituzionalità di tutte le norme fondanti le statuizioni risultanti dal dispositivo di condanna – ciò che dimostra come quest’ultimo sia frutto dell’applicazione della norma illegittima –, a prescindere dal fatto che riguardino la fattispecie incriminatrice, la pena, o – per quanto qui più strettamente interessa – gli *effetti penali*.

Limitando l’ambito dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 alle sanzioni amministrativo-punitive applicate dal giudice penale non si incorre del resto nel problema, ritenuto ostativo ad un intervento *post-iudicatum* dalla sentenza costituzionale n. 43/2017 e non chiaramente affrontato dalla sentenza n. 68/2021, dell’assenza – al di fuori del procedimento penale – di una fase esecutiva caratterizzata dal controllo giurisdizionale sulla legalità sanzionatoria<sup>33</sup>.

Va da ultimo osservato come questa soluzione attenui – sebbene non elimini – il rischio di “anarchia interpretativa” – e connesse disparità di trattamento – insito nell’affidare al giudice comune, a cui verrà in futuro chiesto di rimodulare il giudicato a fronte della declaratoria di incostituzionalità di norme concernenti illeciti e sanzioni non formalmente penali, il compito di riqualificare questi ultimi in diretta applicazione dei parametri convenzionali. Con riguardo alle sanzioni amministrative applicate dal giudice penale, l’operazione “riqualificatoria” è infatti certamente facilitata dal fatto che, per la giurisprudenza di Strasburgo, proprio il rapporto di stretta consequenzialità con la condanna (propriamente) penale sia un indice significativo agli effetti del “vaglio Engel”<sup>34</sup>.

---

presupposto)»: cfr. Cass. S.U., 20.4.1994, Volpe, in *CEDCass* m. 97537; Cass. S.U. 29.11.2005 n. 17781, Diop, in *DeJure*. Entro queste coordinate potrebbero allora iscriversi, se rispondenti, in applicazione dei criteri Engel, a finalità essenzialmente punitive, le sanzioni amministrative applicate dal giudice penale, rispetto alle quali il ruolo dell’autorità amministrativa – ove esistente – sia, come nel caso di specie, di mero recepimento del *dictum* giudiziale.

<sup>33</sup> Cfr. anche M. Scoletta, *La revocabilità della sanzione amministrativa*, cit., 9.

<sup>34</sup> Cfr., proprio con riguardo alla revoca della patente, C. eur., 4.1.2017, *Rivard c. Svizzera*, cit., § 24: «*En outre, la Cour a déjà eu l’occasion, dans des circonstances similaires à celles de l’espèce, de considérer que si le retrait de permis est traditionnellement considéré en droit [interne de l’État défendeur] comme une mesure administrative visant à la protection de la sécurité routière, il relève de la matière “pénale”...lorsqu’il est motivé par une condamnation pénale*»; v. anche, in precedenza, C. eur. 13.12.2005, *Nilsson c. Svezia*, cit.; C. eur., 17.2.2015, *Boman c. Finlandia*, cit. Sottolinea il particolare F. Viganò, *Garanzie penalistiche*, cit., 1780.

Allorché si tratti di sanzioni amministrative “accessorie” alla condanna penale, poi, la “riclassificazione” potrà essere ulteriormente agevolata dalla considerazione che la qualifica di “amministrative” – rispetto a sanzioni dai contenuti in tutto assimilabili a quelli delle “pene” accessorie – sembri talora essere stata attribuita dal legislatore proprio allo scopo di sottrarre la sanzione al più favorevole statuto penalistico – ad esempio, escludendola dal compendio premiale collegato al patteggiamento – ciò che integra appieno quella “truffa delle etichette” che la giurisprudenza convenzionale sulla *matière pénale* intende scongiurare: è emblematico, come la stessa Corte costituzionale sottolinea, proprio il caso delle sanzioni amministrative accessorie previste dal codice della strada, che nel testo precedente del medesimo codice, non ricevendo alcuna “qualifica”, erano state ricondotte dalla giurisprudenza alle pene accessorie<sup>35</sup>.

Va inoltre sottolineato positivamente il fatto che il Giudice delle leggi abbia fornito un proprio autonomo contributo alla ridefinizione in senso “penalistico” delle sanzioni amministrativo-punitive, enfatizzandone la componente afflittiva – anche alla luce dei riflessi sulla vita personale e lavorativa della persona sanzionata –, laddove la Corte convenzionale, discutibilmente, riconosce talora natura penale a sanzioni pecuniarie di entità limitata, valorizzandone all’eccesso la finalità repressiva<sup>36</sup>. Il tentativo della Corte costituzionale di affrancarsi, almeno in parte, dai criteri convenzionali, valorizzando la prospettiva «meramente interna»<sup>37</sup>, pare del resto rispondere ad un’esigenza di coerenza, se si considera che la stessa Corte ha negato, in passato, che i criteri Engel possano venire utilizzati per estendere al di fuori della materia formalmente penale non già lo statuto “penalistico” convenzionale, ma quello nazionale<sup>38</sup>: considerato, infatti, che la garanzia della revocabilità del giudicato

<sup>35</sup> Cass. S.U. 19.12.1990 n. 2246, Capelli, in *FI* 1991, II, 205. In dottrina, A. Trinci, *Revoca della patente di guida e giudicato penale: il velo che cade*, ne *Ilpenalista.it*, 17.5.2021, 6, sottolinea come, nel passaggio fra vecchio e nuovo codice della strada, «il grado di afflittività» della revoca della patente – pur riqualificata “amministrativa” – «sia rimasto immutato», ciò svelando «l’intento elusivo del legislatore, volto a sottrarre tale sanzione al complesso delle garanzie previste in materia penale».

<sup>36</sup> Cfr., ad esempio, C. Eur, 20.5.2014, *Nykanen c. Finlandia*, in <https://hudoc.echr.coe.int>, § 40.

<sup>37</sup> Cfr., testualmente, il § 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> Cfr., in particolare, C. cost. 11.5.2017 n. 109, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), che nel dichiarare inammissibili, in relazione all’art. 25 co. 2 Cost., questioni di legittimità costituzionale della disciplina transitoria relativa alla depenalizzazione di cui al d.lgs. n. 15.1.2016 n. 8 – sollevate dal remittente sul presupposto della natura “convenzionalmente penale” degli illeciti depenalizzati – ha censurato il ricorso ai criteri Engel al fine non di estendere «alla sanzione amministrativa le sole garanzie convenzionali», ma di perseguire il diverso «obiettivo dell’applicazione delle tutele predisposte dal diritto nazionale per le sole sanzioni che l’ordinamento interno considera, secondo i propri principi, espressione della potestà punitiva penale». In dottrina, cfr. M. Branca, *Un “giro di vite” sulle sanzioni amministrative “penali” nelle sentenze n. 43, n. 68 e n. 109 del 2017 della Corte costituzionale*, in *GCoS* 2017, 1407 ss.; L. Masera, *La nozione costituzionale di materia penale*, cit., 13; F. Viganò, *Una nuova pronuncia della Consulta sull’irretroattività delle sanzioni amministrative*, in *DPC* 2017, 5, 331 s.

“costituzionalmente illegale” resta di matrice esclusivamente interna – la relativa estensione al di fuori della materia propriamente penale fondandosi su un argomento *a fortiori* incentrato sull’art. 3 Cost.<sup>39</sup> – ancorarne l’operatività ai (soli) criteri convenzionali potrebbe risultare contraddittorio rispetto al pregresso orientamento del Giudice delle leggi

In conclusione, ci pare che le ulteriori “potenzialità interpretative”, che la sentenza n. 68/2021 lascia intravedere nell’art. 30 co. 4 l. 87/1953, debbano allo stato intendersi circoscritte a quel “sottoinsieme” di sanzioni amministrative, qualificabili come “sostanzialmente penali” alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Strasburgo e dalla Corte costituzionale, che siano state applicate dal giudice penale con sentenza irrevocabile di condanna<sup>40</sup>. Sarebbe del resto paradossale che il Giudice delle leggi, se davvero intenzionato a consentire sin d’ora una più estesa applicazione dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953, avesse scelto un dispositivo – sia pure interpretativo – incentrato sulla sola sanzione *ex art. 222 co. 2 Cds*, anziché seguire la via tracciata dal rimettente, che, per quanto discutibile sotto il profilo dell’enorme discrezionalità potenzialmente affidata ai giudici comuni, avrebbe almeno avuto il pregio della chiarezza.

4. È inutile negare che la soluzione suggerita, escludendo dall’ambito dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 le sanzioni amministrativo-punitive che non siano applicate dal giudice penale, apra il nuovo fronte dell’irragionevole disparità di trattamento – rispetto all’inclusione nel rimedio *post-iudicatum* – di queste ultime sanzioni, tantopiù nel caso in cui le stesse siano già state qualificate sostanzialmente penali dalla Corte di Strasburgo, e finanche dalla stessa Corte costituzionale (si pensi, ad esempio, alle sanzioni *ex artt. 186-bis e 186-ter TuIntFin*, di cui, sulla scia della normativa europea, il Giudice delle leggi ha già riconosciuto la natura penale con la sentenza n. 63/2019, estensiva alle medesime del principio della *lex mitior*)<sup>41</sup>.

Per le ragioni già evidenziate, un’ulteriore espansione dell’art. 30 co. 4 l. 87/1953 non sembra però poter prescindere da un intervento del legislatore – a questo punto davvero auspicabile, ma non prevedibile a breve – o da una nuova e più chiara pronuncia della Corte costituzionale. In questa prospettiva, ad evitare, da un lato, un antieconomico stillicidio di questioni su singole sanzioni amministrativo-punitive applicate fuori dal procedimento penale<sup>42</sup>, dall’altro, l’ennesimo “ripescaggio” del più ampio quesito – riferito ad ogni sanzione “sostanzialmente penale” – già respinto (nel

<sup>39</sup> Cfr., *supra*, § 2.

<sup>40</sup> Così anche M. Scoletta, *La revocabilità della sanzione amministrativa*, cit., 9;

<sup>41</sup> V. M. Scoletta, *La revocabilità della sanzione amministrativa*, cit., 9; A. Trinci, *Revoca della patente di guida e giudicato penale*, cit., 6 s.

<sup>42</sup> Segnalano il pericolo di un sovraccarico di questioni incentrate su singole sanzioni “amministrativo-penali”, A.J. Golia, F. Elia, *Il necessario salto nel vuoto*, 20.

2017) od eluso (nel 2021) dal Giudice delle leggi – e di cui si sono già messi in luce i limiti –, ci si chiede se non debba percorrersi una strada più radicale e coraggiosa, che conduca alla caducabilità del giudicato e/o alla cessazione dei relativi effetti a fronte della declaratoria di incostituzionalità di qualunque illecito o sanzione, non solo formalmente o sostanzialmente penale, ma pure formalmente e sostanzialmente amministrativo<sup>43</sup>.

Il Giudice delle leggi ha invero rifiutato un tale approccio “generalista” allorché gli era stato sollecitato sotto il profilo dell’estensione del regime “penalistico” della *lex mitior*. Ci riferiamo alla sentenza n. 193/2016, che ha dichiarato infondata, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 l. 24.11.1981, n. 689, in quanto «non prevede l’applicazione all’autore dell’illecito amministrativo della legge successiva più favorevole»: secondo la Corte, infatti, un intervento generalizzato travalicherebbe gli obblighi di adeguamento convenzionale, circoscritti ai soli illeciti e sanzioni amministrativi che possano dirsi “sostanzialmente penali”<sup>44</sup>.

Come la medesima Corte ha però osservato nella decisione qui all’esame, perpetuare l’esecuzione di una sanzione inflitta in base ad una norma di acclarata illegittimità costituzionale è incommensurabilmente più grave rispetto al proseguirne l’esecuzione secondo un regime meno favorevole di quello risultante da una legge sopravvenuta, ciò che, oltre a giustificare un intervento *post-iudicatum* che gli obblighi di adeguamento convenzionale non richiederebbero<sup>45</sup>, potrebbe anche giustificare – ancora una volta in piena autonomia rispetto alle indicazioni del giudice di Strasburgo, trattandosi di questione strettamente interna – l’uniformazione, agli effetti di questa specifica garanzia, di qualunque fenomeno sanzionatorio<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> O finanche “civile-punitivo” (artt. 3 e ss. d.lgs. 15.1.2016, n. 7).

<sup>44</sup> La medesima linea è stata ribadita da C. cost. 21.3.2019, n. 63, cit., che, investita di questione concernente l’applicabilità del principio in discorso alle sanzioni *ex artt. 187-bis e 187-ter TuIntFin* (v., *supra*, § 2 e nota 20), ha confermato, nell’accoglierla, che l’estensione dei principi convenzionali “penalistici” dev’essere valutata rispetto alle «singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva».

<sup>45</sup> Cfr., *supra*, nota 21.

<sup>46</sup> Per analoghe riflessioni cfr. M. Scoletta, *La revocabilità della sanzione amministrativa*, cit., 9 s.