

AVV. BRUNO ROSSINI  
AVV. VITTORIO POLI  
AVV. GIANLUIGI MIGONE  
AVV. PATRIZIA ROSSINI  
AVV. BARBARA MEDAGLIANI  
AVV. DAVIDE CONFORTI  
AVV. ANDREA FERRARI  
DOTT. CARLO TEMPESTA

Viale Monte Nero, 80  
20135 Milano

Tel.: +39 02 5519 1737  
Fax: +39 02 5519 1738

L'APPLICAZIONE RETROATTIVA DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA  
INTRODOTTA DAL DECRETO LEGGE 25 MARZO 2020, N. 19: COMPATIBILITÀ  
DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA DI CUI ALL'ART. 4, COMMA 8 CON IL  
PRINCIPIO DI LEGALITÀ DELLA PENA

Con l'entrata in vigore del Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19, il mancato rispetto delle misure di contenimento del virus Covid-19, adottate da Governo e Regioni per far fronte all'attuale emergenza sanitaria, non è più punibile ex art. 650 c.p.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1 del citato provvedimento, infatti, in luogo delle sanzioni previste dal menzionato reato contravvenzionale (arresto fino a tre mesi oppure ammenda fino a 206,00 Euro) sarà applicabile la sola sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 400,00 a 3.000,00 Euro, che potrà essere aumentata fino ad un terzo, in caso di violazione delle misure mediante l'utilizzo di un veicolo.

Onde evitare un vuoto normativo in relazione alle trasgressioni accertate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina il medesimo art. 4 al comma 8 ha disposto che la sanzione amministrativa troverà applicazione anche per tali violazioni, ma nella misura minima ridotta della metà (200,00 Euro).

Ci troviamo dunque di fronte ad una norma transitoria che dispone l'applicazione retroattiva di una nuova sanzione (amministrativa) ed è opportuno domandarsi se tale disposizione non contrasti con il principio di legalità della pena sancito dall'art. 25, comma 2 Cost.

Fino a pochi anni fa era opinione diffusa, in dottrina come in giurisprudenza, che il principio costituzionale di cui all'art. 25, comma 2 Cost., nonché quanto disposto dall'art. 2 c.p. in materia di successione di norme penali nel tempo, non trovassero applicazione per le sanzioni amministrative. Il divieto di applicazione retroattiva di tali sanzioni si riteneva essere ancorato unicamente all'art. 1 della Legge 24 novembre 1981, n. 689 il quale dispone che *"nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione"*.

Tale divieto di applicazione retroattiva, non beneficiando di alcuna tutela costituzionale, era quindi considerato legittimamente derogabile da un qualsiasi atto ad esso successivo, purché avente forza di legge.

Il problema si poneva soprattutto nei casi di depenalizzazione, peraltro frequenti, in cui la nuova disciplina amministrativa veniva a sostituire una precedente penale: le condotte pregresse, non costituenti più reato, rischiavano di restare del tutto impunte in assenza della possibilità di applicazione retroattiva della nuova norma. Un'interpretazione di questo tipo lasciava, tuttavia, aperta la porta ad un problema non irrilevante, allorquando la nuova sanzione era, in concreto, più grave di quella precedente.

La recente evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale ha risolto la questione statuendo che le garanzie di cui all'art. 25, comma 2 Cost. trovano applicazione anche per le sanzioni amministrative di natura afflittiva, dichiarando dunque incostituzionali le norme transitorie che, disponendo per il periodo precedente alla sostituzione dell'illecito penale con quello amministrativo, non prevedevano misure più favorevoli, o quantomeno omogenee, rispetto al precedente regime sanzionatorio.

Con la sentenza 25 novembre 2018, n. 223, la Consulta ha inoltre precisato che *“la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente. Con conseguente illegittimità costituzionale dell'eventuale disposizione transitoria che ne preveda l'indefettibile applicazione anche ai fatti pregressi, per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.”*<sup>1</sup>.

Al fine di verificare se il regime transitorio oggetto di questa analisi possa essere considerato conforme ai principi sopra riportati, appare utile richiamare, per un raffronto, la soluzione adottata dal legislatore nel 2016 nell'ambito di un ampio intervento di depenalizzazione. In particolare, l'art. 8, comma 3 del Decreto Legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, dispone che la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ai fatti pregressi non può avere *“importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'articolo 135 del codice penale”*.

Nel commentare tale disposizione, autorevole dottrina ha osservato come una soluzione di questo tipo sia sicuramente conforme al principio di legalità nel caso in cui la sanzione

---

<sup>1</sup> Corte cost., sent. 25 novembre 2018 (dep. 5 dicembre 2018), n. 223, Pres. Lattanzi, Red. Viganò.

amministrativa sostituisca una pena pecuniaria di pari importo<sup>2</sup>. A parità di incidenza sul patrimonio dell'interessato, infatti, appare corretto presumere che la sanzione amministrativa sia più favorevole di quella penale.

Risulta invece controverso che una simile presunzione possa operare anche per la conversione, operata attraverso il criterio di ragguglio di cui all'art. 135 c.p., della pena detentiva in sanzione amministrativa. Si pensi al caso in cui un reato per il quale sia prevista la reclusione da sei mesi a tre anni venga convertito in una sanzione amministrativa da 10.000,00 a 50.000,00 Euro<sup>3</sup>. Applicando quanto statuito dalla Consulta nella sentenza n. 223/2018 sopra riportata, per poter escludere vizi di legittimità costituzionale della disposizione transitoria di cui all'art. 8, comma 3, del Decreto Legislativo n. 8/2016 sarebbe necessario verificare, in concreto, che non fosse preferibile per l'interessato subire una condanna ad una pena detentiva, magari condizionalmente sospesa, piuttosto che dover adempiere al pagamento della nuova sanzione amministrativa.

Nel disporre l'applicazione della nuova sanzione anche ai fatti pregressi ex art. 4, comma 8 del Decreto Legge n. 19/2020, il legislatore sembra dunque aver agito in questo caso con prudenza, comminando per il passato una sanzione confinata entro la cornice edittale della pena originaria di cui all'art. 650 c.p.

Una disposizione di questo tipo non sembrerebbe quindi entrare in contrasto con il divieto di applicazione retroattiva di cui all'art. 25, comma 2 Cost., anche in ragione dei rilevanti vantaggi offerti dalla trasformazione dell'illecito da penale ad amministrativo (quali, ad esempio, l'archiviazione del procedimento penale e la non convertibilità della sanzione in pena detentiva in caso di mancato adempimento del pagamento).

Per le ragioni sopra esposte non sembra, invece, poter trovare applicazione retroattiva la circostanza aggravante introdotta dall'ultimo periodo dell'art. 4, comma 1 del Decreto Legge n. 19/2020 per le trasgressioni commesse attraverso l'utilizzo di un veicolo.

L'aumento fino a un terzo previsto dalla norma comporterebbe, infatti, l'applicazione di una sanzione pecuniaria più elevata rispetto all'importo massimo stabilito dall'art. 650 c.p., aggravando in questo modo le conseguenze patrimoniali della condotta illecita.

---

<sup>2</sup> F. Viganò, *Una nuova pronuncia della consulta sull'irretroattività delle sanzioni amministrative*, in [www.dirittopenaleuomo.it](http://www.dirittopenaleuomo.it), fascicolo 5/2017.

<sup>3</sup> E' il caso del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali inferiori ai 10.000,00 euro annui, il quale, prima di essere depenalizzato ex articolo 3, comma 6, del Decreto Legislativo n. 8/2016, puniva i trasgressori con la reclusione fino a tre anni e una multa di 1.032,00 Euro.