

Parte I

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE



a cura di Valerio de Gioia



1. Premessa. – 2. L'illecito penale e l'illecito amministrativo: criteri discretivi. – 3. I principi dettati dalla legge n. 689/1981. – 3.1. Il principio di legalità. – 3.2. La capacità di intendere e di volere. – 3.3. L'elemento soggettivo. – 3.4. Le cause di esclusione dalla responsabilità. – 3.5. Il concorso di persone. – 3.6. La solidarietà. – 3.7. La non trasmissibilità dell'obbligazione. – 3.8. La pluralità di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative. – 3.9. La reiterazione delle violazioni. – 3.10. Il principio di specialità. – 3.11. La sanzione amministrativa pecuniaria.

1. Premessa

Le vicende che hanno determinato lo sviluppo e l'interesse della scienza giuridica verso l'illecito amministrativo hanno un'origine risalente nel tempo; il c.d. **diritto penale amministrativo** nasce come reazione all'abuso che, in tempi passati, è stato fatto nell'impiego dello strumento penale¹.

La fine dell'*ancien régime* e la conseguente affermazione dello stato di diritto – accompagnato dalla parallela affermazione dei principi di divisione dei poteri e di giurisdizionalizzazione –, ha comportato il passaggio dal campo amministrativo a quello penale di larga parte della potestà sanzionatoria di diritto pubblico, considerato quale il mezzo più idoneo a garantire il cittadino contro gli arbitri.

L'incremento degli illeciti sanzionati a livello criminale ha trovato, poi, terreno fertile nel periodo della rivoluzione industriale nel quale si è assistito ad

¹ TOMEI, *La problematica delle sanzioni amministrative nella dottrina del diritto penale amministrativo*, in *Riv. amm. R. it.*, 2003, p. 883.

un sempre maggiore inserimento dell'autorità statale nella vita e nei rapporti sociali in funzione di tutela degli interessi di volta in volta ritenuti primari.

Questo fenomeno, caratterizzato da un continuo moltiplicarsi delle fattispecie di reato, ben presto ha fatto sentire i suoi effetti negativi: lo scadimento della tecnica di configurazione delle norme incriminatrici è andato di pari passo con una progressiva perdita di efficienza del sistema processuale, dovuta, per lo più, all'eccessiva mole della normativa di diritto penale sostanziale.

La semi-paralisi della giustizia penale – con conseguenziale parziale rinuncia alle funzioni di prevenzione generale e speciale della pena – ha determinato lo svilupparsi di meccanismi selettivi spontanei che, sanzionando solamente le condotte meritevoli di punizione, hanno prodotto una sorta di depenalizzazione di fatto di talune figure di reato divenute ben presto desuete.

In questo contesto, dunque, hanno trovato un terreno fertile le istanze di quella parte **dottrina** alla base del fenomeno di politica legislativa che va sotto il nome di depenalizzazione, consistente nella riduzione dell'area posta sotto la tutela del sistema penale a favore dell'impiego di altri **strumenti di c.d. controllo sociale**.

La finalità di adeguare la risposta sanzionatoria all'evoluzione del comune sentire – in virtù, peraltro, di una mutata gerarchia dei valori – porta all'impiego di rimedi, di natura essenzialmente economica, il cui successo si spiega con il rifiuto della concezione etica del diritto penale e la tendenza a sottrarre dalla forte tutela penale (criminale) una serie di condotte lesive unicamente del patrimonio individuale.

Occorre premettere che la **depenalizzazione** può intervenire con due distinte modalità:

1. attribuzione della completa liceità del fatto prima incriminato (c.d. depenalizzazione secca);
2. sostituzione a quella penale di altro tipo di sanzione (normalmente amministrativa).

Un rapido esame delle soluzioni adottate in ambito extra-nazionale evidenzia due principali soluzioni:

1. la **semplificazione** della disciplina sostanziale e processuale delle contravvenzioni (restando, quindi, l'illecito sempre nell'ambito penale), come è accaduto in Francia;
2. la **decriminalizzazione**, ossia la trasformazione degli illeciti da penali in amministrativi, con contestuale aumento delle garanzie dell'illecito amministrativo e delle relative procedure, anche se maggiormente semplificate rispetto a quelle impiegate nel settore penale; opzione, questa, preferita da sistemi normativi come quelli della Germania, dell'Austria e della Svizzera.

Trattando invece della linea di intervento scelta nel nostro ordinamento, si assiste, ormai da qualche anno, ad una sostanziale **valorizzazione del diritto penale amministrativo** sia da parte della legislazione statuale – che ha fatto largo impiego in questi anni della **sanzione amministrativa *ab origine*** o in via di decriminalizzazione – che di quella regionale.

Quanto alla natura giuridica, questo **nuovo sistema di illecito** si trova in posizione mediana tra il sistema penale e il sistema (classico) degli illeciti amministrativi; non manca, tuttavia, chi lo qualifica come un sottosistema penale riconducibile ad una superiore categoria dogmatica (il c.d. illecito di diritto pubblico) al cui interno deve farsi rientrare sia l'illecito penale che quello amministrativo da contrapporre, quindi, all'illecito civile. Sembra, però, preferibile la tesi che attribuisce all'illecito amministrativo depenalizzato una sostanziale autonomia rispetto a quello penale in senso stretto, traendola dagli stessi dati normativi; l'illecito amministrativo, infatti, è caratterizzato da regole peculiari (è sufficiente pensare alla disciplina della solidarietà e della responsabilità oggettiva che saranno a breve esaminate) che lo fanno assurgere a sistema autonomo.

2. *L'illecito penale e l'illecito amministrativo: criteri discretivi*

Ad un rapido esame degli interventi legislativi di depenalizzazione che hanno caratterizzato il nostro sistema normativo è subito evidente la diversità dei settori che, nelle diverse epoche storiche, ne sono stati incisi; l'unico dato comune ad ognuno è la trasformazione di illeciti che, tradizionalmente sanzionati penalmente, all'improvviso vengono qualificati come amministrativi.

Quanto alla **natura giuridica**, per una risalente dottrina² le **sanzioni amministrative** sono delle **pene in senso tecnico** la cui applicazione costituisce, per l'amministrazione verso la quale corrono i doveri cui esse accedono, un diritto soggettivo.

Le sanzioni amministrative, più di recente, sono state definite come **misure afflittive**, non consistenti in una pena penale o in una sanzione civile, irrogate nell'esercizio di **potestà amministrative** come conseguenza di un comportamento assunto da un soggetto in violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo³.

² ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Utet, Torino, 1924, p. 65.

³ CASSETTA, voce *Sanzioni amministrative*, in *Dig. pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 599. L'Autore, in particolare, evidenzia come, a differenza della dottrina penalistica e civilistica, quella amministrativa ha preferito, e tuttora preferisce, più che occuparsi dell'illecito amministrativo, rivolgere la sua indagine alle sanzioni, stante la notevole difficoltà di individuare i connotati d'ordine sostanziale dell'illecito stesso.

A ben vedere, sul concetto di sanzione amministrativa si sono **contrapposte due nozioni** che rispettivamente ricostruiscono tale istituto, ora come strumento dell'amministrazione con diverse funzioni, ora come figura assimilabile per struttura e finalità alla sanzione penale⁴.

Nell'individuare la **nozione di sanzione amministrativa** la dottrina⁵ e la giurisprudenza tradizionali hanno individuato il referente specifico dell'istituto nella violazione di un precetto caratterizzato da un'incidenza sfavorevole rispetto all'interesse del destinatario.

A fronte di tale nozione di sanzione amministrativa in senso ampio, che tende a identificarla con ogni violazione di un precetto, si pone quella accolta dalla **legge n. 689/1981** che appare essere più specifica e tende a **differenziarla** dalle **altre misure** che la pubblica amministrazione può adottare allorché risulti violato un precetto⁶.

Le **difficoltà** del tentativo di definire i contorni dell'illecito sanzionato amministrativamente sono alimentate da un legislatore che, non di rado, ha depenalizzato condotte costituenti illecito penale per poi attribuire loro nuovamente la qualifica di reato a breve distanza di tempo; il riferimento è, ad es., alla materia dei protesti per la quale si è assistito prima ad una depenalizzazione (1975), poi ad una successiva ripenalizzazione (1981) ed infine ad un ritorno al penalmente irrilevante ad effetto di un'ulteriore depenalizzazione (1993). Più di recente, invece, si pensi al caso del rifiuto di sottoporsi agli accertamenti alcolimetrici (reato depenalizzato con la legge n. 160/2007 e ripenalizzato con la legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione, con mod., del d.l. n. 92/2008).

A ben vedere, quindi, l'attribuzione di una rilevanza penale ad un dato comportamento discende unicamente dalla scelta di politica criminale che in un certo momento storico si intende privilegiare; occorre, pertanto, richiamare rapidamente le **regole** che, secondo la più autorevole dottrina⁷, devono gui-

⁴ Sul concetto di sanzione amministrativa v. ALLORIO, *Osservazioni critiche sulla sanzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1956, p. 1; BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Jus*, 1955, p. 223 ss.; P. CORSO, *Preliminari ad uno studio sulla sanzione*, Giuffrè, Milano, 1969.

⁵ PALIERO-TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, p. 350 ss.

⁶ Per un approfondimento sulle differenti concezioni di sanzione amministrativa v. R. GAL-
LI, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1996, p. 694 ss.; M.A. SANDULLI, voce *San-
zione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1992, p. 2 ss. Quest'ultimo Autore opta per una
nozione restrittiva di sanzione amministrativa, operandone una ricostruzione fondata sulla spe-
cificità di tale misura rispetto alle altre forme di coercizione poste in essere dalla pubblica am-
ministrazione, in presenza di un'infrazione a norme o provvedimenti.

⁷ MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte generale*, Cedam, Padova, 1994, p. 217, secondo cui la
depenalizzazione deve avvenire per i reati che tutelano interessi non facilmente conciliabili con
la Costituzione o anche interessi costituzionalmente non rilevanti e anacronistici rispetto alla
realtà socio-culturale attuale (es.: reato di mendacità), anche per evitare le più ambigue depena-

dare il legislatore nelle scelte di depenalizzazione per scongiurare il rischio di un contrasto con il fondamentale principio di offensività costituzionalmente garantito da assumere quale direttiva generale di politica legislativa.

Cercando di schematizzare le posizioni relative alla *ratio* di un sistema di illeciti “depenalizzati” sembra si possa indicare, in una direzione, la riduzione dell’ambito del penalmente rilevante, al quale sono comunque connesse le sanzioni più gravi, e più precisamente limitatrici della libertà personale, e l’irrogazione di sanzioni meno gravi, sulla ancora ritenuta lesività o allarme sociale dei fatti stessi; nell’altra direzione, l’uso di sanzioni diverse, in termini di contenuto e di effetti nei confronti di fatti e di persone che l’ordinamento ritiene di dover sanzionare, con un allargamento delle sanzioni e degli illeciti amministrativi; sanzioni diverse, e non tanto necessariamente meno gravi, quanto più “adequate” al fatto da colpire⁸.

Nell’opera di depenalizzazione e decriminalizzazione non si può prescindere dalle **indicazioni offerte dalla Consulta**⁹ che ha dettato criteri ben precisi cui è necessario attenersi al fine di addivenire ad una riduzione dell’ipertrofia del sistema penale (con la trasposizione dei fatti di modesto rilievo nel settore degli illeciti amministrativi), nel rispetto dei principi consacrati nella Carta fondamentale¹⁰; la manifesta sperequazione tra la pena applicata a tutela di taluni beni rispetto alla pena inflitta a garanzia di altri beni, viola il principio di ragionevolezza su cui si fonda il **principio di eguaglianza**.

In più occasioni la **Consulta**¹¹ ha anche chiarito che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti debbano essere puniti, determinare quali debbano essere la qualità e la misura della pena ed apprezzare parità e disparità di situazioni, evidenziando che l’esercizio di tale discrezionalità può essere censurato quando non rispetti il limite della ragionevolezza e dia luogo ad una disparità di trattamento palesemente irrazionale ed ingiustificata.

Il legislatore, pertanto, conformandosi a tali direttive – inerenti proprio ai limiti dell’attività di criminalizzazione –, deve accertare la reale dannosità sociale, rispettando i principi cardine del diritto penale rappresentati dalla proporzionalità e dalla sussidiarietà, pena l’illegittimità costituzionale della previ-

lizzazioni di fatto; la decriminalizzazione, invece, deve riguardare, come criterio tendenziale, i reati che tutelano interessi privi di rilievo costituzionale, pur se compatibili con la Costituzione e tuttora meritevoli di protezione giuridica, i reati a tutela anticipata o di lesività trascurabile di interessi rilevanti (o non incompatibili) costituzionalmente.

⁸ SINISCALCO, voce *Depenalizzazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 16.

⁹ Cfr. Corte cost. 27 febbraio 1996, n. 52.

¹⁰ Sul punto si veda BUTTARELLI-FIDELBO, *Nuove prospettive per una decriminalizzazione organica dei reati minori e per una razionalizzazione del sistema penale*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2075.

¹¹ Corte cost. 26 gennaio 1984, n. 25.

sione normativa come è accaduto in tema di reato di **mendacità**, considerato dal Giudice delle Leggi frutto di «*un'abnorme utilizzazione dello strumento penale*»¹².

La scelta legislativa, inoltre, non può prescindere dalla **circolare** emanata dalla **Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1984**¹³, cui la dottrina fa spesso riferimento¹⁴; redatta con la finalità di dettare i criteri che devono orientare il legislatore nella non facile scelta tra le condotte da sanzionarsi penalmente e quelle da punirsi con la meno afflittiva sanzione amministrativa, evidenzia il notevole interesse prestato alle scelte di depenalizzazione ed al rischio, sempre più avvertito, che non avvengano in osservanza di una chiara linea legislativa prestabilita ma al solo fine di rispondere ad esigenze contingenti di mero carattere giudiziario (c.d. depenalizzazioni selvagge).

Giurisprudenza 

«È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 15, comma 17, legge 10 dicembre 1993, n. 515 nella parte in cui punisce il fatto previsto dall'art. 7, legge 24 aprile 1975, n. 130 con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000, anziché con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 200.000 a lire 2.000.000 (la Corte, tenuto conto della omogeneità del bene protetto, ha ritenuto in contrasto con il principio di ragionevolezza l'omessa depenalizzazione della fattispecie oggetto di impugnativa)»

Corte cost. 27 febbraio 1996, n. 52.

3. I principi dettati dalla legge n. 689/1981

Dopo numerose modifiche volute dal Parlamento è entrata in vigore, il 24 novembre 1981, la legge n. 689, costituente, secondo l'unanime giudizio dottrinale, il più **organico lavoro in materia di illecito amministrativo**; l'importanza tributata a questo intervento normativo è dovuta, per lo più, al superamento dei limiti che sino ad allora avevano caratterizzato le precedenti opere di depenalizzazione¹⁵.

¹² Corte cost. 28 dicembre 1995, n. 519.

¹³ In *Gazz. Uff.* n. 22/1984, suppl. ord.

¹⁴ PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (dalle leggi di depenalizzazione alla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri)*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 35.

¹⁵ Al riguardo si rinvia a VIGNERI, *Profili generali della sanzione amministrativa*, in *Leggi civ. comm.*, 1982, p. 1110 ss., secondo cui le leggi di depenalizzazione (intendendosi con questo termine la sostituzione di una sanzione amministrativa ad una penale) non disciplinavano che sommariamente la figura dell'illecito amministrativo, sia dal punto di vista sostanziale, che da quello processuale. È noto, prosegue l'Autore, che le lacune concernevano principalmente la struttura

La finalità della legge – indicata nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di iniziativa governativa n. 363/1979 – era la seguente: «avviare per la prima volta nel nostro ordinamento una strategia differenziata di lotta alla criminalità, che superi la vecchia ideologia di un intervento penale indifferenziato ed eccessivamente rigido e diffuso, ormai estraneo alla sensibilità e alla coscienza moderna, e che tra l'altro ha sovraccaricato la macchina giudiziaria, rendendola del tutto inadeguata a far fronte ai suoi compiti fondamentali»¹⁶.

Affermando che l'istituto delle sanzioni amministrative ha assunto grazie alla legge n. 689/1981 una **configurazione organica**, si intende dire che proprio in ragione di tale codificazione, l'interprete può finalmente individuare la disciplina applicabile in maniera agevole, non essendo più necessario ricorrere all'estensione di principi desumibili da altre materie; la disciplina contenuta in tale legge, sebbene abbastanza puntuale, ha comunque spesso necessitato di integrazioni, come dimostra la giurisprudenza quasi trentennale in materia¹⁷.

Con la legge del 1981, il legislatore ha innanzitutto inteso eliminare la **commistione** – propria dei precedenti interventi di depenalizzazione – **tra aspetti penali e responsabilità patrimoniale**; apprezzabile per aver per la prima volta fissato i principi generali di disciplina delle sanzioni amministrative e della tutela accordata a livello procedimentale-processuale, non è andata tuttavia esente da critiche soprattutto per le modalità di intervento in funzione di depenalizzazione¹⁸.

Secondo un'autorevole dottrina, infatti, le aspettative di depenalizzazione non sono state raccolte dal legislatore: dopo alcuni interventi normativi di carattere settoriale, sia la legge n. 706/1975 che la legge n. 689/1981, hanno preferito adottare un criterio di depenalizzazione fondato sulla pena astrattamente prevista per l'illecito, anziché un criterio idoneo a selezionare le **varie figure di illecito** in rapporto ai valori tutelati; in particolare, le ipotesi di reato tra-

della fattispecie (elementi oggettivo e soggettivo, forme di manifestazione) e la disciplina della responsabilità; sotto il profilo procedimentale, invece, i poteri di accertamento e il principio del contraddittorio, ed infine i poteri del giudice (l'allora pretore), adito con il ricorso (poteri istruttori), e il tipo di cognizione rispetto al provvedimento sanzionatorio.

¹⁶ Cfr. VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, Cedam, Padova, 1983, p. 4.

¹⁷ P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, in *Teoria e pratica del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 2.

¹⁸ Sin dalla sua entrata in vigore è stata segnalata la difficoltà in ordine alla concreta operatività del nuovo diritto penale amministrativo soprattutto sotto il profilo della generalprevenzione e della specialprevenzione: l'illecito depenalizzato, infatti, pone il fondato dubbio di non costituire un modello di illecito amministrativo idoneo, sotto il profilo degli effetti, a sostituire lo strumento penale nella repressione delle condotte di scarsa lesività dei beni giuridici protetti; il timore era che tale intervento legislativo non fosse in grado di porre le basi di un sistema di garanzia per il cittadino.

sformate in illeciti amministrativi sono state qualificate come ipotesi contravvenzionali ormai del tutto prive di significato, indice, questo, della scarsa volontà del legislatore di incidere sul codice del '30¹⁹.

Passando alla disamina dei principi generali dettati dalla legge n. 689/1981, va premesso che essi operano sul piano:

- delle fonti (principio di legalità);
- della successione delle leggi nel tempo (principio di irretroattività);
- della interpretazione (principio di analogia).

Deve essere altresì evidenziato che i **principi sostanziali e processuali**, fissati dalla legge – definita dalla dottrina²⁰ dell'illecito amministrativo – trovano applicazione limitatamente al solo diritto penale amministrativo e, più precisamente, come recita l'**art. 12, legge n. 689/1981**, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del **pagamento di una somma di denaro**, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale, con esclusione delle violazioni disciplinari.

Come rilevato dalla dottrina maggioritaria²¹, trattandosi di principi per lo più traslati dalla disciplina penalistica, devono fare i conti con i limiti connaturati alla diversità ontologica della struttura degli illeciti.

Volendo schematizzare si può affermare che:

– un **primo gruppo** di principi (art. 2, capacità; art. 3, elemento soggettivo; art. 4, esimenti; art. 5, concorso di persone, art. 6, solidarietà; art. 8, concorso formale di illeciti amministrativi) riguarda la condotta;

– un **secondo gruppo** attiene alla sanzione amministrativa (art. 7, non trasmissibilità dell'obbligazione; art. 10, limiti quantitativi; art. 11, criteri di determinazione; art. 23, modificazione da parte del giudice dell'entità della sanzione; art. 28, prescrizione del diritto a riscuotere le somme; art. 29 devoluzione dei proventi).

La disciplina sostanziale dell'illecito depenalizzato si ispira a principi di im-

¹⁹ Tale valutazione è di BRICOLA, *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta "reale" nella politica criminale*, in *Pol. del dir.*, XIII, n. 3, 1982, p. 362.

²⁰ BRICOLA, *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta "reale" nella politica criminale*, cit., 1982, p. 360.

²¹ Cfr. FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1986, p. 814. Sostiene l'Autore che, ad una prima analisi di natura prevalentemente descrittiva, il capo I della legge n. 689/1981 edifica un sistema che in modo diretto o indiretto sembra, nei luoghi sistematici nevralgici, rinviare quasi integralmente al sistema dei principi penalistici; a meglio vedere, però, con riferimento alla struttura valutativa dell'illecito, emerge con chiarezza come il detto accostamento ai principi penalistici sia soltanto parziale.

putazione tipici del diritto penale, risultando sporadiche le disposizioni forgiate su principi di stampo civilistico o amministrativo.

Non tutti i principi propri della disciplina penalistica sono stati immediatamente recepiti: sin dai primi commenti, ad es., si è lamentata la mancata previsione della disciplina della continuazione e della recidiva, limitandosi l'art. 8, legge n. 689/1981 a disciplinare unicamente il concorso formale di illeciti amministrativi (più violazioni della stessa disposizione o più violazioni di diverse disposizioni che prevedano sanzioni amministrative), sino alla riforma apportata dal d.lgs. n. 507/1999 che ha in parte colmato tale lacuna.

Giurisprudenza 

«Il sistema della legge 24 novembre 1981, n. 689, preserva il principio della natura personale della responsabilità, disciplinando rigorosamente i profili della "imputabilità" (art. 2), dell'"elemento soggettivo" della violazione (art. 3), delle "cause di esclusione della responsabilità" (art. 4), del "concorso di persone" (art. 5); lo stesso profilo di deroga ad esso apportato attraverso l'istituto della "solidarietà" (art. 6) resta rigorosamente circoscritto e delimitato e la sua disciplina non tollera interpretazioni che, estendendo l'ambito delle fattispecie in essa espressamente contemplate, comportino il mancato rispetto del principio della "riserva di legge" fissato nell'art. 1»

Cass., sez. II, 30 giugno 2006, n. 15088.

3.1. Il principio di legalità

Tra i principi scolpiti dalla legge n. 689/1981 spicca quello di legalità (art. 1): nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione (comma 1). Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati (comma 2).

Secondo alcuni il principio di legalità sarebbe già **consacrato dall'art. 25 Cost.**, riferito al diritto punitivo in generale; per altri, invece, andrebbe tratto dall'**art. 23 Cost.**; non è mancato, poi, chi ha ritenuto che detto principio sia stato introdotto proprio con la legge dell'illecito amministrativo, che ha recepito l'esigenza garantista non costituzionalizzata, desumibile dal carattere punitivo-retributivo della sanzione amministrativa.

Anche in materia di diritto penale amministrativo il principio di legalità si articola in una serie di **corollari**, primo fra tutti quello della **riserva di legge**²².

²² Evidenzia correttamente MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte generale*, cit., 1994, p. 977, che il problema del valore assoluto o relativo della riserva deve fare i conti con la circostanza che «l'integrazione della legge ad opera di fonti sublegislative può essere coesistente al settore degli illeciti amministrativi».