



O cúmulo de sanções sob a ótica do ilícito administrativo despenalizado: uma análise do modelo punitivo italiano

Adriano Farias Puerari¹

Resumo: O presente artigo examina a cumulatividade das sanções sob a ótica do ilícito administrativo despenalizado no modelo punitivo italiano. Inicia-se a partir de uma abordagem da evolução histórica do Direito Administrativo Sancionador e sua relação com o Direito Penal, destacando como ambos derivam do *jus puniendi* estatal, através da análise da teoria diferenciadora, unitária, e mista em relação aos ilícitos penais e administrativos. Avança para tratar da Lei nº 689/81, marco desse processo na Itália, que converteu várias infrações penais em ilícitos administrativos e estabeleceu um regime autônomo paralelo ao direito penal. No país europeu, através da Circular de 1983 da Presidência do Conselho de Ministros, orienta-se a escolha entre sanções com base nos princípios da proporcionalidade e subsidiariedade. O modelo italiano, conhecido como *doppio binario*, abrange, assim, um grau de comunicabilidade entre as distintas esferas punitivas, evitando a sobreposição de sanções para o mesmo fato. A conclusão é a de que a distinção entre ilícitos penais e administrativos deve ser orientada pela proporcionalidade, com uma zona cinzenta intermediária que requer ponderação legislativa, destacando a complementaridade entre os sistemas sancionatórios.

Palavras-chave: Sanções Penais e Administrativas; cúmulo sancionatório; Modelo Italiano; ilícito administrativo despenalizado.

Il cumulo delle sanzioni dal punto di vista dell'illecito amministrativo depenalizzato: un'analisi del modello punitivo italiano

Abstract: Il presente articolo esamina la cumulatività delle sanzioni dal punto di vista dell'illecito amministrativo depenalizzato nel modello punitivo italiano. Si inizia con un approccio all'evoluzione storica del Diritto Amministrativo Sanzionatorio e al suo rapporto con il Diritto Penale, sottolineando come entrambi derivino dal *jus puniendi* statale attraverso l'analisi della teoria differenziatrice, unitaria e mista in relazione agli illeciti penali e amministrativi. Si prosegue con la Legge n. 689/81, punto di riferimento in questo processo in Italia, che ha convertito diverse infrazioni penali in illeciti amministrativi e ha stabilito un regime autonomo parallelo al diritto penale. Nel paese europeo, attraverso la Circolare del 1983 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si orienta la scelta tra le sanzioni sulla base dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Il modello italiano, noto come *doppio binario*, comprende così un grado di comunicabilità tra le diverse aree punitive, evitando la sovrapposizione delle sanzioni per lo stesso fatto. La conclusione è che la distinzione tra illeciti penali e amministrativi deve essere guidata dalla proporzionalità, con una zona grigia intermedia che richiede una ponderazione legislativa, evidenziando la complementarità tra i sistemi sanzionatori.

Parole-chiave: Sanzioni Penali e Amministrative; cumulo sanzionatorio; Modello Italiano; illecito amministrativo depenalizzato.

The accumulation of sanctions from the perspective of decriminalized administrative offenses: an analysis of the italian punitive model

Abstract: This article examines the cumulative nature of sanctions from the perspective of the administrative offense decriminalized in the Italian punitive model. It begins with

¹ Doutorando em Ciência Jurídica (UNIVALI - Brasil, UNIPG - Itália). E-mail: adriano@csmadv.br.

an approach to the historical evolution of Sanctioning Administrative Law and its relationship with Criminal Law, highlighting how both derive from the state *jus puniendi*, through the analysis of the differentiating, unitary, and mixed theory in relation to criminal and administrative offenses. It moves forward to address Law No. 689/81, a milestone in this process in Italy, which converted several criminal offenses into administrative offenses and established an autonomous regime parallel to criminal law. In the European country, through the 1983 Circular of the Presidency of the Council of Ministers, the choice between sanctions is guided based on the principles of proportionality and subsidiarity. The Italian model, known as *doppio binario*, thus encompasses a degree of communicability between the different punitive spheres, avoiding overlapping sanctions for the same fact. The conclusion is that the distinction between criminal and administrative offenses must be guided by proportionality, with an intermediate gray area that requires legislative consideration, highlighting the complementarity between sanctioning systems.

Keywords: Criminal and Administrative Sanctions; cumulation of sanctions; Italian Model; administrative offense decriminalized.

1 Introduzione

L'evoluzione del pensiero riguardo al cumulo sanzionatorio è collegata all'analisi dell'espansione dell'amministrazione e del suo potere punitivo, caratteristica delle configurazioni dello Stato di diritto di orientamento liberale.

La stessa strutturazione dello Stato moderno, che ha consentito l'emergere dell'amministrazione come soggetto, ha promosso la formazione del diritto amministrativo e delle sue sfaccettature sanzionatorie, conferendogli prerogative per tipificare le infrazioni amministrative e applicare le rispettive sanzioni. A partire dagli anni '60, le Corti costituzionali dei paesi europei hanno avviato un movimento di equiparazione tra sanzioni penali e amministrative, soprattutto per estendere i principi penali ai procedimenti amministrativi punitivi².

In questo contesto, si osservano movimenti di avvicinamento tra diritto amministrativo e diritto penale, risultando in ciò che può essere definito come amministrativizzazione del diritto penale e/o penalizzazione del diritto amministrativo. Paesi come Germania, Francia, Italia e Portogallo hanno iniziato a depenalizzare le infrazioni considerate di minore entità, derivanti da semplici inadempienze, spostandole nell'ambito del diritto amministrativo sanzionatorio.

² PUERARI, A. F. **O Direito de Mera Ordenação Social português como rumo de criação de um espaço próprio ao Direito Administrativo Sancionador brasileiro**. 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. p. 12.

Questo spostamento, tuttavia, non è avvenuto in modo uniforme tra gli Stati europei. Germania³ e Portogallo⁴ hanno seguito il cosiddetto modello contravvenzionale, mentre Austria e Svizzera hanno mantenuto il potere sanzionatorio attraverso uno sviluppo dei sistemi di garanzie rispettate per l'imposizione di sanzioni amministrative⁵. In Francia è stato preservato il modello di tripartizione delle infrazioni penali in crimini, delitti e contravvenzioni, senza aderire alla creazione di un sistema legale di sanzionamento pubblico sotto la responsabilità dell'amministrazione⁶.

In Spagna, il diritto amministrativo sanzionatorio ha seguito un percorso proprio, dotato di caratteristiche originali che non sono state influenzate dal diritto straniero⁷. La transizione verso lo Stato sociale ha portato all'ampliamento delle norme penali e al rafforzamento delle sanzioni amministrative contemporaneamente, motivo per cui è stata prestata particolare attenzione alle caratteristiche e ai limiti della sanzione amministrativa, preoccupazione alimentata dalla riluttanza nel concedere poteri sanzionatori all'amministrazione pubblica. In Italia, come in Portogallo, si osserva l'influenza tedesca a partire dalla legislazione di depenalizzazione.

Pertanto, l'obiettivo di questo articolo è, innanzitutto, analizzare l'evoluzione del diritto amministrativo sanzionatorio e la sua relazione con il diritto penale, in particolare attraverso l'identificazione delle relazioni tra gli illeciti penali e amministrativi. In secondo luogo, si cerca di esaminare l'evoluzione del modello italiano di illecito amministrativo depenalizzato, confrontandolo alla luce del cumulo sanzionatorio.

³ La culla della teoria del diritto delle illeciti amministrativi si trova in Germania. La sua evoluzione attraversa il pensiero di autori come James Goldschmidt, Erik Wolf, Eberhard Schmidt, fino a culminare nella sua normazione attraverso le leggi quadro del regime delle illeciti amministrativi (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) - OwiG, del 1952 e 1968. Per un approfondimento di questa evoluzione, così come dei modelli qualitativo, quantitativo e misto tra sanzioni penali e amministrative, vedi: BRANDÃO, N. F. R. A. **Crimes e Contra-Ordenações**: da Cisão à Convergência Material. Ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: Coimbra Editora, 2016, p. 21-108. Nello stesso senso: VILELA, A. **O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 54-114.

⁴ Per un'analisi dell'emergere e del consolidamento del modello delle illeciti amministrativi portoghese PUERARI, A. F. **O Direito de Mera Ordenação Social português como rumo de criação de um espaço próprio ao Direito Administrativo Sancionador brasileiro**. 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. p. 53-88.

⁵ LOZANO CUTANDA, B. Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: “despenalización” y garantía. In: **Revista de Administración Pública**, 121, 1990, p. 395.

⁶ BRANDÃO, N. F. R. A. **Crimes e Contra-Ordenações**: da Cisão à Convergência Material. Ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: Coimbra Editora, 2016, p. 202.

⁷ NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 144.

L'approccio scelto per lo sviluppo della presente ricerca è stato quello di Pasold⁸, utilizzando il metodo induttivo nella fase di investigazione e il metodo cartesiano nella fase di trattamento dei dati.

2 La relazione tra le sanzioni penali e amministrative

L'analisi della cumulatività tra sanzioni penali e amministrative presuppone l'affrontare la questione dell'inasprimento dei poteri sanzionatori dell'amministrazione pubblica. Le sfaccettature sanzionatorie dell'amministrazione pubblica costituiscono una delle sue attribuzioni più autentiche. Oltre a non rappresentare una novità, sono, sin dalle loro origini, comprese come derivanti dalla *ratio* amministrativa, concretizzata dalla perseguimento dell'interesse pubblico attraverso il potere di polizia⁹.

Sul potere di polizia, tradizionalmente identificato come la prima fase del potere amministrativo, Cretella Júnior spiega che si tratta di tutto il sistema di protezione che opera negli Stati di diritto e che deve *“satisfazer a triplíce objetivo, qual seja, o de assegurar a tranquilidade, a segurança e a salubridade públicas, é a competência para impor medidas que visem a tal desideratum”*¹⁰. Pertanto, il potere di polizia rappresenta uno strumento per soddisfare gli interessi generali della collettività.

Pertanto, la delimitazione che si può attribuire al potere di polizia risiede nella capacità di comprendere la supremazia dell'interesse pubblico come fondamento dell'attività sanzionatoria dell'amministrazione, poiché, in ultima analisi, si tratta della protezione predominante degli interessi pubblici a scapito degli interessi privati.

La seconda fase dell'evoluzione del potere di polizia è associata alle costruzioni di James Goldschmidt nel diritto tedesco¹¹, e viene definita diritto penale amministrativo. La terza fase riguarda l'emergere del cosiddetto diritto amministrativo sanzionatorio, il cui punto di riferimento storico è la Legge sulle illeciti amministrativi Tedesca del 1968, a

⁸ PASOLD, C. L. *Metodologia da Pesquisa Jurídica*. Teoria e Prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

⁹ SABOYA, K. *Dimensões do princípio do ne bis in idem*. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 103.

¹⁰ In traduzione libera: “satisfare il triplice obiettivo, ovvero quello di garantire la tranquillità, la sicurezza e la salute pubblica, è la competenza per imporre misure che mirano a tale *desideratum*”, di CRETELLA JÚNIOR, J. *Direito Administrativo do Brasil: poder de polícia*. Volume IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961, p. 21.

¹¹ Per un approfondimento in tal senso, si veda: VILELA, A. *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 43-65.

causa del movimento di depenalizzazione avvenuto nel paese, trasferendo varie condotte dal diritto penale al potere amministrativo¹².

Nel corso dei decenni, tuttavia, a causa del movimento di costituzionalizzazione degli ordinamenti giuridici, in particolare del Diritto Pubblico, il diritto amministrativo sanzionatorio è passato da un modello di giustificazione sanzionatorio basato sulla supremazia dell'interesse pubblico a un nuovo paradigma punitivo che tiene conto, prima di tutto, della supremazia dei diritti fondamentali¹³.

Indipendentemente da ciò che fonda l'esercizio sanzionatorio dell'amministrazione pubblica, è innegabile che la crescente complessità delle relazioni sociali a partire dallo Stato moderno autorizza il crescente riconoscimento dell'intervento e/o regolamentazione del potere pubblico nel mantenimento di un ordine globale.

Questo protagonismo dell'amministrazione nell'esercizio punitivo deriva dallo *jus puniendi* dello Stato, poiché il potere sanzionatorio amministrativo deriva dall'ideale di sovranità statale, rappresentato dalla relazione giuridica che la commissione di un illecito stabilisce tra lo Stato e il cittadino trasgressore¹⁴. Il potere sanzionatorio amministrativo non è, pertanto, considerato autonomo, né può rappresentare un fine a sé stante, in quanto è uno strumento che deriva dallo *jus puniendi* generale dello Stato e serve a reprimere comportamenti che violano l'ordine sociale¹⁵.

Come il potere amministrativo, anche il diritto penale è considerato una manifestazione dello *jus puniendi* statale, il che consente di riconoscere che entrambi originano dall'estensione dello stesso potere immanente dello Stato. In tal senso:

faz-se pertinente mencionar que, na formação primitiva do direito, não havia qualquer distinção no domínio das regulações jurídicas até então exercidas. E essa situação perdurou até o século XVIII, época em que ocorreu tanto o processo de autonomização do direito penal como o do direito administrativo. Estes foram construídos em oposição ao direito civil, como decorrência, em grande parte, da criação do Estado de Direito e da transformação do direito

¹² NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 175.

¹³ Per quanto riguarda la costituzionalizzazione del diritto amministrativo e la necessità di ridefinire istituti classici come la supremazia dell'interesse pubblico, la legalità e il potere discrezionale dell'amministrazione pubblica, si veda: BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹⁴ SABOYA, K. **Dimensões do princípio do ne bis in idem**. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 108.

¹⁵ LEÓN VILLALBA, F. J. **Acumulación de sanciones penales y administrativas**. Sentido y alcance del principio *ne bis in idem*. Barcelona: Bosch, 1998, p. 177.

*natural em positivo, como também da fragmentação do pensamento científico, tão característico do método cartesiano que revolucionou essa época*¹⁶.

La realtà è che, nell'esercizio del suo potere punitivo, lo Stato utilizza il diritto penale per imporre pene attraverso il potere giudiziario e, inoltre, applica, tramite l'amministrazione pubblica, sanzioni amministrative provenienti dal diritto amministrativo sanzionatorio.

In tal senso, è importante affrontare l'interrelazione tra gli illeciti penali e gli illeciti amministrativi, al fine di riflettere sui confini tra diritto penale e diritto amministrativo sanzionatorio, identificandone le differenze e le somiglianze.

I movimenti di avvicinamento tra diritto amministrativo e diritto penale seguono percorsi distinti nei paesi europei, ma l'identificazione delle caratteristiche distintive e delle somiglianze tra le illecitudini penali e amministrative si è consolidata, essenzialmente, attraverso due correnti di pensiero: da un lato, la teoria differenziatrice o qualitativa, e dall'altro, la teoria unitaria o quantitativa.

La teoria qualitativa, sviluppata a partire dal pensiero di Goldschmidt¹⁷ e approfondita da Erik Wolf ed Eberhard Schmidt, stabilisce una distinzione essenziale tra diritto penale e diritto amministrativo sanzionatorio, basandosi sul fondamento delle sanzioni in entrambe le aree. Secondo questa teoria, il disvalore etico-sociale è inerente al diritto penale, poiché le condotte protette da questo ramo sarebbero *mala in se*, ovvero condannabili indipendentemente dalla loro inclusione nell'elenco dei comportamenti punibili¹⁸. Le infrazioni amministrative, a loro volta, sarebbero semplici violazioni delle disposizioni statali.

Per questo modello, la sovrapposizione di sanzioni penali e amministrative sarebbe possibile senza violare il principio del *ne bis in idem*, poiché entrambe le sanzioni

¹⁶ In traduzione libera: “È pertinente menzionare che, nella formazione primitiva del diritto, non esisteva alcuna distinzione nel dominio delle regolamentazioni giuridiche allora esercitate. E questa situazione è perdurata fino al XVIII secolo, epoca in cui avvenne sia il processo di autonomizzazione del diritto penale che quello del diritto amministrativo. Questi furono costruiti in opposizione al diritto civile, come conseguenza, in gran parte, della creazione dello Stato di diritto e della trasformazione del diritto naturale in positivo, nonché della frammentazione del pensiero scientifico, così caratteristico del metodo cartesiano che rivoluzionò quell'epoca”. SABOYA, K. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 109.

¹⁷ GOLDSCHMIDT, J. **Derecho, derecho penal y proceso**. I. Problemas fundamentales del derecho. Barcelona: Marcial Pons, 2010.

¹⁸ BRANDÃO, N. **Crimes e Contra-ordenações: da Cisão à Convergência Material**. Ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: Coimbra Editora, 2016, p. 21-60.

proteggerebbero beni giuridici distinti, consentendo al legislatore di sanzionare lo stesso soggetto più di una volta per lo stesso fatto¹⁹.

La teoria unitaria o quantitativa, d'altro canto, emerge dal pensiero di Heinz Mattes²⁰. Basandosi sull'esperienza della legislazione tedesca del periodo post-Seconda Guerra Mondiale, che ha depenalizzato diverse condotte, trasferendo al diritto amministrativo comportamenti meno lesivi precedentemente tutelati dal diritto penale, la teoria comprende che, data la possibilità di transito tra le sfere penale e amministrativa, vi sarebbe un principio comune tra le sanzioni. Tale principio autorizzerebbe il legislatore a scegliere tra una o l'altra area giuridica per regolamentare determinate condotte²¹.

La tesi quantitativa si basa sull'idea che, dal punto di vista ontologico, non vi sia distinzione tra gli illeciti penali e amministrativi, in modo tale che la tutela delle condotte anti-giuridiche sia sotto la giurisdizione del legislatore, guidato da strategie di politica criminale²².

Esiste, tuttavia, una via intermedia tra le due teorie – differenziatrice e unitaria – nota come la teoria quantitativo-qualitativa, che adotta un criterio misto. Secondo questa teoria, vi è una differenza ontologica tra gli illeciti penali e amministrativi solo nei comportamenti estremi che collegano le due aree. In altre parole, vi sono condotte vietate dal nucleo classico del diritto penale, che mirano a proteggere beni giuridici fondamentali, come la vita, l'integrità fisica, la dignità sessuale e la libertà, che non possono essere paragonate, nemmeno dal punto di vista ontologico, con le sanzioni di polizia amministrativa, destinate a punire violazioni quotidiane all'amministrazione pubblica²³.

Tuttavia, esiste una zona di transizione tra le infrazioni penali meno gravi e le infrazioni più gravi del diritto amministrativo sanzionatorio, in cui non si può identificare una differenza ontologica tra le condotte, se non dal punto di vista normativo.

¹⁹ GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 328.

²⁰ MATTES, H. **Problemas del derecho penal administrativo, historia y derecho comparado**. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979.

²¹ GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 329.

²² GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 329.

²³ In determinate circostanze la quantità può trasformarsi in qualità, poiché sarebbe impossibile immaginare che un omicidio potesse essere punito nell'ambito del diritto amministrativo sanzionatorio. ROXIN, C. **Derecho penal**: parte general. La estructura de la teoría del delito. Traducción de la 2. ed. alemana. Madrid: Civitas, 2007, p. 71-72.

Nonostante altre teorie²⁴ cerchino anch'esse di comprendere le distinzioni tra illeciti penali e amministrativi, è innegabile che il dibattito rimanga rilevante ai giorni nostri, soprattutto nel contesto dell'identificazione della portata del *ne bis in idem* tra diritto amministrativo e diritto penale. Tale dibattito mira a verificare la legittimità del cumulo del potere sanzionatorio statale.

3 L'illecito amministrativo depenalizzato nel modello italiano

Il punto di partenza del sistema giuridico italiano per la creazione di un nuovo sistema sanzionatorio autonomo, parallelo al sistema penale, è avvenuto attraverso la Legge n. 689 del 24 novembre 1981²⁵. Più che semplicemente creare un ramo sanzionatorio amministrativo, tale legge ha influenzato l'intero sistema penale, modificando il Codice Penale, il Codice di Procedura Penale e la legislazione speciale²⁶, convertendo numerose infrazioni penali in infrazioni amministrative.

Inoltre, la legge ha introdotto un corpo normativo di carattere generale, stabilendo principi e regole, sia di natura sostanziale che processuale, applicabili agli illeciti amministrativi da essa previsti e anche alle future infrazioni amministrative. Per questa ragione, è considerata un autentico regime generale del nuovo sistema sanzionatorio amministrativo²⁷, poiché la conformazione di questo nuovo regime legale è avvenuta mediante l'incorporazione di principi penali, come la rigorosa legalità e la responsabilità soggettiva, strutturando l'illecito amministrativo attraverso gli elementi del fatto tipico, antiggiuridico e colpevole, come accade nel diritto penale²⁸.

Inizialmente, le categorie create dalla legge erano denominate “illeciti amministrativi depenalizzati”²⁹, ma, con il graduale consolidamento della legislazione, ha

²⁴ È importante menzionare, tra queste, la teoria dell'integrazione normativa. Si tratta della posizione di Alejandro Nieto secondo cui gli illeciti penali e amministrativi non sono né uguali né diversi per il fatto di essere concetti rigorosamente normativi. Pertanto, sostiene che il processo di scelta del legislatore tra l'applicazione di una sanzione penale o amministrativa non si basi sull'“essere” o sulla “natura delle cose”, ma si riferisca a etichette che il legislatore impone in ragione dei principi di politica criminale. NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 160.

²⁵ ITALIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

²⁶ VANNINI, A. R. **Illecito Depenalizzato-Amministrativo**. Ambito di Applicazione. Milano: Giuffrè, 1990.

²⁷ MANTOVANI, F. **Diritto Penale**: parte generale. 3. ed. Padova: Cedam, 1992. E, VANNINI, A. R. **Illecito Depenalizzato-Amministrativo**. Ambito di Applicazione. Milano: Giuffrè, 1990, p. 4.

²⁸ PALIERO, C. E.; TRAVI, A. **La Sanzione Amministrativa. Profili Sistemati**. Milano: Giffè, 1988, p. 217-226.

²⁹ VANNINI, A. R. **Illecito Depenalizzato-Amministrativo**. Ambito di Applicazione. Milano: Giuffrè, 1990.

prevalso la designazione “diritto punitivo amministrativo”³⁰, espressione considerata la più appropriata per l'uso corrente.

Per quanto riguarda la conversione dei reati e delle contravvenzioni in illeciti amministrativi, la riforma è stata attuata dalla sezione III della Legge n. 689/81, in particolare all'articolo 32³¹, che ha previsto la sostituzione della multa o dell'ammenda³². Nel contesto del sistema amministrativo, la sanzione pecuniaria occupa una posizione di rilievo, essendo considerata la “regina”, mentre nel sistema penale è relegata al ruolo di “Cenerentola”³³.

Anche se il regime della Legge Italiana del 1981, che ha modificato il sistema penale, si basa sul principio dell'autonomia, si ammette l'esistenza di una stretta relazione di interconnessione con il diritto penale. Per questo motivo, si ritiene che i due sistemi sanzionatori, quello amministrativo e quello penale, si relazionino a partire da un'unità sostanziale³⁴.

Pertanto, il sistema sanzionatorio italiano può essere considerato un sistema di *doppio binario*³⁵, che include sia il diritto penale che il diritto amministrativo punitivo. Quest'ultimo è classificato come intermedio tra il diritto penale classico e il diritto amministrativo, identificandosi come un vero e proprio illecito para-penale³⁶. Questa

³⁰ Nonostante la terminologia utilizzata nell'esperienza italiana, non si può concludere che questo sistema sanzionatorio rientri propriamente nel diritto amministrativo, né che le sue infrazioni siano considerate intrinsecamente amministrative. Al contrario, vi è una tendenza predominante nella dottrina ad avvicinare questo diritto punitivo amministrativo al diritto penale, senza collocarlo nei confini del diritto amministrativo. Si ammette, in tal senso, anche la denominazione alternativa di diritto penale amministrativo. MANTOVANI, F. **Diritto Penale**: parte generale. 3. ed. Padova: Cedam, 1992.

³¹ “Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, salvo quanto disposto, per le violazioni finanziarie, dell'art. 39”. ITÁLIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

³² Nel diritto italiano, l'ammenda si riferisce alla sanzione pecuniaria relativa alle contravvenzioni (contravvenzioni), come previsto dagli articoli 17, 26 e 39 del Codice Penale. La “multa”, prevista anch'essa all'articolo 17 del diploma penale, si riferisce invece alla sanzione pecuniaria derivante dalla pratica di un delitto. Tale spiegazione è fondamentale per evitare problemi di traduzione. Nel portoghese del Brasile, non si presenterebbe un problema di traduzione poiché la terminologia “multa” si riferisce, senza distinzioni, sia alle sanzioni pecuniarie derivanti dal diritto penale che da quello amministrativo sanzionatorio, non esistendo un termine specifico per riferirsi a sanzioni pecuniarie specificamente di questo ramo, come avviene con l'espressione “coima” nel diritto delle contraordinazioni portoghese.

³³ PALIERO, C. E.; TRAVI, A. **La Sanzione Amministrativa. Profili Sistemati**. Milano: Giffre, 1988, p. 231.

³⁴ PALAZZO, F. I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative. *In: L'Illecito Penale Amministrativo*: Verifica di un Sistema. Padova: CEDAM, 1987, p. 13.

³⁵ PADOVANI, T. Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo. **Cassazione Penale**. 1987, p. 672.

³⁶ VANNINI, A. R. **Illecito Depenalizzato-Amministrativo. Ambito di Applicazione**. Milano: Giuffrè, 1990, p. 128.

concezione è rafforzata da Paliero³⁷, che difende che: “Tale modello assurge ora a dignità di categoria, ponendosi sullo stesso piano – quanto a ossatura sistematica e a funzionalità politico-giuridica – delle altre due, più consolidate, figure principale di illecito: il reato e il torto civile”.

Nel confrontare le discussioni avvenute in Germania e in Portogallo sui criteri materiali che distinguono l'illecito penale dall'illecito amministrativo depenalizzato, il diritto italiano e la sua dottrina non hanno dedicato particolare attenzione al tema, limitandosi ad affrontare la questione principalmente sotto la prospettiva dei criteri legislativi di depenalizzazione. Dolcini³⁸ sottolinea che, così come il diritto penale, il diritto amministrativo sanzionatorio ha la vocazione di proteggere beni giuridici, essendo vincolato al potere legislativo, che, subito dopo l'approvazione della Legge 689/81, emise, il 19 dicembre 1983, una Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri per definire i criteri che orientano la scelta tra sanzioni penali e amministrative³⁹.

La Circolare stabilì che la scelta tra sanzioni penali e amministrative deve essere guidata principalmente dai principi della proporzionalità e della sussidiarietà, concludendo quindi che la sanzione penale deve essere scartata quando risulti sproporzionata rispetto alla gravità potenziale dell'illecito, o quando possa essere sostituita da una sanzione amministrativa di efficacia equivalente. La rilevanza costituzionale dei beni giuridici tutelati serve come criterio di definizione, poiché la protezione penale deve essere indirizzata a beni giuridici di importanza costituzionale, mentre la protezione degli interessi privi di dimensione costituzionale deve essere attribuita esclusivamente al diritto punitivo amministrativo⁴⁰.

³⁷ PALIERO, C. E.; TRAVI, A. **La Sanzione Amministrativa. Profili Sistemati**. Milano: Giffre, 1988, p. 307.

³⁸ DOLCINI, E. Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione. **RIDPP**, 1984.

³⁹ La circolare è stata redatta da una commissione composta da professori di diritto penale, professori di diritto amministrativo e magistrati, rivolgendosi agli uffici ministeriali per offrire indicazioni legislative sulla scelta tra la sfera penale e la sfera del diritto punitivo amministrativo. La premessa generale del documento è stata che sia i reati che le infrazioni amministrative sono strumenti di prevenzione per la tutela dei beni giuridici, anche se le relative sanzioni assumono diverse gravità. Il punto centrale per differenziare le sanzioni penali da quelle amministrative risiederebbe nel criterio della libertà personale, poiché solo la misura afflittiva penale avrebbe il potere di imporre restrizioni di questa natura. **CIRCOLARE 5 febbraio 1986. Criteri Orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali**. Disponibile em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/03/18/086A1789/sg>. Accesso em: 13 fev. 2024.

⁴⁰ **CIRCOLARE 5 febbraio 1986. Criteri Orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali**. Disponibile em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/03/18/086A1789/sg>. Accesso em: 13 fev. 2024.

In sintesi, la Circolare stabilisce che la distinzione tra il dominio penale e quello amministrativo si basa sulle categorie di dignità penale e carenza di tutela penale, e che il principio della proporzionalità determina il riconoscimento di tre aree in cui interverrà l'intervento punitivo, sia penale che amministrativo. La prima, la “zona superiore”, comprende gravi violazioni ai beni giuridici di rilevanza costituzionale, in cui il diritto penale sarà chiamato a intervenire. La seconda, la “zona inferiore”, si riferisce a violazioni dei beni giuridici secondari, corrispondenti a infrazioni meno gravi, che rientrano sotto la giurisdizione del diritto amministrativo sanzionatorio. La terza, la “zona intermedia grigia”, si trova tra le due precedenti, dove permane un margine irriducibile di dubbio anche alla luce del principio della proporzionalità⁴¹⁻⁴².

In questa terza area, denominata “zona intermedia grigia”, il principio della proporzionalità si basa sul principio della sussidiarietà come criterio di decisione legislativa. Pertanto, l'applicazione del diritto penale è giustificata solo in assenza di altre tecniche di controllo sociale, e si deve valutare comparativamente l'applicazione della sanzione penale o amministrativa come strumento di tutela preventiva e repressiva nel caso in questione. Si deve anche considerare il regime legale previsto per ciascun ramo punitivo, sia dal punto di vista sostanziale che processuale⁴³.

Il legame tra le violazioni derivanti dal diritto amministrativo sanzionatorio italiano e la funzione di tutela dei beni giuridici è ampiamente accettato dalla dottrina di quel paese. Ciò ha implicazioni dirette negli scopi delle sanzioni amministrative, che non servono alla protezione di interessi puramente amministrativi, né hanno lo scopo di ripristinare o reintegrare gli interessi della pubblica amministrazione⁴⁴.

Nonostante la Legge 689/81 abbia già compiuto quattro decenni, è possibile notare che la caratterizzazione del diritto punitivo amministrativo italiano è rimasta relativamente stabile nella sua essenza. L'unica modifica degna di nota è stata l'espansione dei movimenti di depenalizzazione in altre aree⁴⁵. Un esempio di ciò è il Decreto Legge 507, del 30

⁴¹ Le espressioni “zona superiore”, “zona inferiore” e “zona intermedia grigia” sono presenti nel testo stesso della Circolare.

⁴² CIRCOLARE 5 febbraio 1986. **Criteria Orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali.** Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/03/18/086A1789/sg>. Acesso em: 13 fev. 2024.

⁴³ DOLCINI, E. Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione. **RIDPP**, 1984, p. 618.

⁴⁴ DOLCINI, E. Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione. **RIDPP**, 1984, p. 602.

⁴⁵ Sulla evoluzione di questo percorso inaugurato dalla Legge 689/81, vedere RUFFO, M. A. **Diritto Penale Amministrativo**. 2. ed. Milano: CEDAM, 2004.

dicembre 1999, che ha affrontato temi come alimentazione, traffico, infrazioni finanziarie, navigazione, tra gli altri.

È essenziale osservare il contenuto dell'articolo 9 della Legge 689/81⁴⁶, che tratta dei casi di sovrapposizione tra la legislazione penale e amministrativa, cercando di evitare che l'agente risponda più volte per la stessa condotta nelle situazioni in cui lo stesso fatto sia punito sia dalle norme penali che da quelle amministrative. A tale scopo, si fa ricorso al principio della specialità nel trattamento del concorso. Merita anche attenzione il contenuto dell'articolo 24 della stessa Legge⁴⁷, che riguarda il collegamento oggettivo tra l'infrazione amministrativa e il reato.

In questo contesto, se l'esistenza del reato dipende dalla constatazione di un'infrazione amministrativa, a eccezione dell'ipotesi di pagamento ridotto⁴⁸, la competenza per trattare sia il reato che la sanzione amministrativa sarà del giudice penale. L'infrazione amministrativa, tuttavia, deve costituire il presupposto logico necessario per la configurazione dell'infrazione penale.

Così, la giurisprudenza italiana⁴⁹ si è consolidata nell'interpretazione secondo cui, quando il giudice verifica che l'accertamento del reato mantiene un collegamento oggettivo di natura pregiudiziale con l'infrazione amministrativa, deve limitarsi a rinviare la

⁴⁶ “Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale”. ITALIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

⁴⁷ “Qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa. Se ricorre l'ipotesi prevista dal precedente comma, il rapporto di cui all'art. 17 è trasmesso, anche senza che si sia proceduto alla notificazione prevista dal secondo comma dell'art. 14, alla autorità giudiziaria competente per il reato, la quale, quando invia la comunicazione giudiziaria, dispone la notifica degli estremi della violazione amministrativa agli obbligati per i quali essa non è avvenuta. Alla notifica decorre il termine per il pagamento in misura ridotta. Se l'autorità giudiziaria non procede a istruzione, il pagamento in misura ridotta può essere effettuato prima dell'apertura del dibattimento. La persona obbligata in solido con l'autore della violazione deve essere citata nella istruzione o nel giudizio penale su richiesta del pubblico ministero. Il pretore ne dispone di ufficio la citazione. Alla predetta persona, per la difesa dei propri interessi, spettano i diritti e le garanzie riconosciuti all'imputato, esclusa la nomina del difensore d'ufficio. Il pretore, quando provvede con decreto penale, con lo stesso decreto applica, nei confronti dei responsabili la sanzione stabilita dalla legge per la violazione. La competenza del giudice penale in ordine alla violazione non costituente reato cessa se il procedimento penale si chiude per estinzione del reato o per difetto di una condizione di procedibilità”. ITALIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

⁴⁸ Il pagamento ridotto è previsto dall'articolo 16 della Legge 689/81, e rappresenta l'ipotesi in cui: “E'ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione”. ITALIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

⁴⁹ In questo contesto: Cass. Civ. Sez. II (ord.) 27.02.2023 n. 5846.

questione al giudice competente in materia penale, che sarà anche responsabile di decidere sull'infrazione di natura amministrativa.

Questo funzionamento rivela un meccanismo legislativo di comunicabilità tra le istanze penale e amministrativa, che riconosce, nonostante il *doppio binario* punitivo del sistema italiano, l'incidenza di un aspetto processuale del principio del *ne bis in idem*, attribuendogli un carattere trasversale per impedire la sovrapposizione di processi tra diverse sfere.

4 Considerazioni Finali

L'articolo attuale ha trattato del modello sanzionatorio italiano e del suo rapporto con l'accumulo delle sanzioni dal punto di vista dell'illecito amministrativo depenalizzato. È stata delineata una breve evoluzione storica del potere sanzionatorio dello Stato, dimostrando come l'emergere del Diritto Amministrativo Sanzionatorio e le sue relazioni con il Diritto Penale siano conseguenze dell'espansione dell'azione dell'Amministrazione Pubblica. Si è identificato che tale relazione è caratterizzata dall'interazione tra i concetti di amministrativizzazione del diritto penale e penalizzazione del diritto amministrativo.

Per quanto riguarda la vicinanza delle sanzioni penali e amministrative, l'articolo ha esplorato le due principali teorie che le distinguono. La teoria differenziatrice, che adotta un approccio qualitativo, e quella unitaria, che le considera ontologicamente uguali. Si è inoltre menzionata la teoria mista, o quantitativo-qualitativa, che propone una combinazione tra le due approcci. Il fatto è che sia il diritto penale che quello amministrativo derivano da un medesimo potere sanzionatorio dello Stato. Tuttavia, ogni ramo ha le proprie peculiarità, il che comporta la necessità di criteri chiari per determinare l'applicazione di una o dell'altra sanzione.

A partire da lì, il testo si concentra sul modello italiano, analizzando la Legge n. 689 del 24 novembre 1981, identificata come un punto di svolta nel diritto sanzionatorio italiano, stabilendo un regime sanzionatorio autonomo e parallelo al sistema penale. La legge ha convertito numerose violazioni penali in violazioni amministrative e ha creato un corpus normativo proprio, con principi e regole sostanziali e processuali. In questo contesto, è stata affrontata la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1983, che orienta la scelta tra sanzioni penali e amministrative basandosi sui principi della proporzionalità e della sussidiarietà. Le sanzioni penali devono essere riservate per le

violazioni gravi ai beni giuridici costituzionali, mentre le violazioni di minore gravità sono trattate dal diritto punitivo amministrativo.

In questo modo, il modello sanzionatorio italiano è descritto come *doppio binario*, includendo sia il diritto penale che il diritto amministrativo sanzionatorio. La comunicabilità tra le due sfere è mantenuta dal riconoscimento del *ne bis in idem* processuale, evitando sovrapposizioni di sanzioni per lo stesso fatto, come previsto dalla Legge 689/1981.

Riferimenti

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRANDÃO, N. **Crimes e Contra-ordenações: da Cisão à Convergência Material**. Ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: Coimbra Editora, 2016.

CEREZO MIR, J. **Curso de Derecho penal**. Parte General. Tomo I: introducción. Madrid: Tecnos, 2004.

CIRCOLARE 5 febbraio 1986. **Criteri Orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali**. Disponibile em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/03/18/086A1789/sg>. Accesso em: 13 fev. 2024.

COSTA, H. R. L. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada**. 2013. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Direito Administrativo do Brasil: poder de polícia**. Volume IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961.

DOLCINI, E. Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione. **RIDPP**, 1984.

GOLDSCHMIDT, J. **Derecho, derecho penal y proceso**. I. Problemas fundamentales del derecho. Barcelona: Marcial Pons, 2010.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. A corrupção e o direito administrativo sancionador. *In: Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ITÁLIA. **Legge 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale.

LEÓN VILLALBA, F. J. **Acumulación de sanciones penales y administrativas**. Sentido y alcance del principio *ne bis in idem*. Barcelona: Bosch, 1998.

LOZANO CUTANDA, B. Panorámica general de la potestade sancionadora de la administración em Europa: “despenalización” y garantía. *In: Revista de Administración Pública*, 121, 1990.

- MANTOVANI, F. **Diritto Penale**: parte generale. 3. ed. Padova: Cedam, 1992.
- MATTES, H. **Problemas del derecho penal administrativo, historia y derecho comparado**. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979.
- NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- OLIVEIRA, A. C. C. **Hassemer e o Direito Penal Brasileiro**: Direito de Intervenção, sanção penal e administrativa. São Paulo: IBCCRIM, 2013.
- PADOVANI, T. Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo. **Cassazione Penale**. 1987.
- PALAZZO, F. I critério di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative. *In*: **L'Illecito Penale Amministrativo**: Verifica di um Sistema. Padova: CEDAM, 1987.
- PALIERO, C. E.; TRAVI, A. **La Sanzione Amministrativa. Profili Sistemati**. Milano: Giuffrè, 1988.
- PASOLD, C. L. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Teoria e Prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- PUERARI, A. F. **O Direito de Mera Ordenação Social português como rumo de criação de um espaço próprio ao Direito Administrativo Sancionador brasileiro**. 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.
- ROXIN, C. **Derecho penal**: parte general. La estructura de la teoria del delito. Traducción de la 2. ed. alemana. Madrid: Civitas, 2007.
- RUFFO, M. A. **Diritto Penale Amministrativo**. 2. ed. Milano: CEDAM, 2004.
- SABOYA, K. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **A expansão do Direito Penal – aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Tradução da 2ª edição espanhola, Luiz Otávio Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- VANNINI, A. R. **Illecito Depenalizzato-Amministrativo**. Ambito di Applicazione. Milano: Giuffrè, 1990.
- VILELA, A. **O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.