CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **5/2021**
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE
Presidente *CORAGGIO* - Redattore *VIGANÒ*
Udienza Pubblica del **02/12/2020** Decisione del **02/12/2020**
Deposito del **18/01/2021** Pubblicazione in G. U. **20/01/2021**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1° e 2°, e 4 della legge della Regione Veneto 16/07/2019, n. 25.
Massime:
Atti decisi: **ric. 101/2019**

SENTENZA N. 5

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 settembre 2019, depositato in cancelleria il 30 settembre 2019, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 23-27 settembre 2019 e depositato il 30 settembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative».

1.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge regionale impugnata – che vieta l'irrogazione di sanzioni amministrative in materie di competenza esclusiva della Regione laddove non sia consentita la previa «regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato» – comporterebbe in sostanza l'introduzione di una causa di non punibilità subordinata alla regolarizzazione della condotta o alla rimozione degli effetti della violazione da parte del trasgressore nel termine che gli venga assegnato; ciò che finirebbe per far venire totalmente meno l'efficacia deterrente della sanzione, con conseguente irragionevolezza della disposizione ai sensi dell'art. 3 Cost., nonché contrasto della stessa con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

1.2.– Il medesimo art. 1, d'altra parte – rinviando a successivi provvedimenti della Giunta regionale, da assumere entro novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge regionale impugnata, la definizione della «tipologia della violazione» e degli «adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano», nonché l'individuazione delle «fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti dell'azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa» – risulterebbe incompatibile con il principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., così come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 134 del 2019). Alla luce di tale giurisprudenza, secondo il ricorrente il legislatore regionale non avrebbe potuto «concedere alla Giunta una così ampia discrezionalità nel disciplinare il procedimento irrogativo delle sanzioni amministrative e addirittura nell'individuare i casi in cui può essere esclusa – mediante il meccanismo della diffida al ripristino – la irrogazione stessa della sanzione».

1.3.– Impugnato è infine – per violazione degli artt. 3, 25 e 97 Cost. – anche l'art. 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, che ha abrogato l'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale), il quale prevedeva l'istituto della diffida amministrativa, con la quale la normativa regionale veneta già prevedeva la possibilità che, prima del suo accertamento formale, venisse formulato un invito a sanare la violazione entro un termine non superiore a dieci giorni, in presenza di una serie di condizioni positive e negative non più riprodotte dalla nuova disciplina.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, la quale ha anzitutto eccepito l'inammissibilità della censura relativa all'art. 4 della legge regionale impugnata, abrogativa del previgente istituto della diffida amministrativa, rilevando come tale abrogazione non leda alcuna competenza statale, né possa essere qualificata in termini di irragionevolezza; e ciò «[a] meno di voler considerare l'istituto della diffida amministrativa alla stregua di un principio inderogabile, immanente all'ordinamento, e, in quanto

tale, oggetto di una previsione necessaria da parte del legislatore, statale o regionale, titolare della competenza amministrativa cui accede la potestà sanzionatoria». Il che non troverebbe però alcun riscontro né a livello costituzionale, né sul piano della legislazione ordinaria.

Quanto al merito delle censure relative all'art. 1 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, esse sarebbero infondate.

2.1.– Sarebbe in particolare da escludere la censura di irragionevolezza della disposizione impugnata, dal momento che essa si limiterebbe a introdurre «una fase subprocedimentale prodromica» all'accertamento dell'illecito, «diretta a verificare il possibile concreto soddisfacimento degli interessi sottesi alla disciplina tutelata dalla previsione sanzionatoria […] in uno spirito di collaborazione con i cittadini, senza in tal modo rinunciare alla potestà punitiva, ove la stessa sia necessaria a presidio dell'interesse generale».

Ciò, peraltro, soltanto con riferimento alle materie di competenza esclusiva della Regione: materie nelle quali, in base al principio della relazione biunivoca esistente tra competenza amministrativa e competenza sanzionatoria (sono citate le sentenze di questa Corte n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004), «appare del tutto naturale che siano le Regioni a decidere, secondo scelta insindacabile di discrezionalità politica e legislativa, se prevedere l'irrogazione di una sanzione amministrativa al compimento di una determinata condotta o se, invece, introdurre delle forme di 'sanatoria', che precedano l'accertamento e l'irrogazione della sanzione».

La difesa regionale prosegue evocando vari esempi, nella stessa legislazione statale, di regolarizzazioni analoghe a quelle ora previste dal legislatore regionale, e in particolare l'art. 1, comma 6, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), nonché l'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

La previsione della «regolarizzazione» o della «rimozione degli effetti della violazione» da parte dell'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata dovrebbe dunque intendersi come preliminare rispetto al perfezionamento dell'accertamento, sì che il verbale di accertamento divenga poi la semplice «ricognizione di un accadimento storico non più afflittivo del bene giuridico protetto dalla norma sanzionatoria».

La finalità della legge sarebbe, d'altra parte, «quella della promozione della massima consapevolezza della sussistenza della previsione sanzionatoria in capo al soggetto sottoposto alla norma», attraverso una «opportuna interlocuzione preventiva tra pubblica amministrazione» e destinatario del precetto; finalità tanto più rilevante a fronte della crescente complessità normativa che rende più difficoltoso, per il cittadino, comprendere il significato delle previsioni legislative e ad esse adeguarsi.

2.2.– Quanto poi al comma 2 dell'art. 1 impugnato, la difesa regionale obietta che alla Giunta regionale competerebbe esclusivamente «la determinazione delle modalità di applicazione dell'istituto introdotto dal legislatore regionale», onde chiarirne la portata ed «enucleare termini e modalità del procedimento di regolarizzazione»: un compito che sarebbe dunque «meramente compilatorio», e che non attribuirebbe all'organo amministrativo «alcun ruolo "creativo" o definitorio dei confini tra il lecito e l'illecito», conformemente ai principi che questa Corte avrebbe affermato nella sentenza n. 134 del 2019, pure invocata nel ricorso statale.

2.3.– Anche la censura di violazione dell'art. 97 Cost. sarebbe, infine, infondata, giacché la norma regionale non determinerebbe alcuna rinuncia alla potestà punitiva affidata alle cure regionali, avendo all'opposto «lo scopo di garantire, mediante un dialogo collaborativo con il cittadino, il soddisfacimento degli interessi generali sottesi alla disciplina amministrativa. In una visione in cui le istituzioni non si contrappongo[no] al cittadino, ma si pongono invece in ascolto dello stesso al fine di realizzare l'interesse pubblico con comunione di intenti e di azione».

3.– In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato memoria in cui ha eccepito altresì la manifesta inammissibilità delle censure statali, in ragione della «assenza di specifiche argomentazioni a sostengo delle doglianze», ribadendo poi le proprie argomentazioni a sostegno della non fondatezza del ricorso statale.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative».

L'art. 1, comma 1, impugnato recita: «Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato».

Prosegue il comma 2: «Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa».

L'art. 4, infine, dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

2.– Va anzitutto dichiarata manifestamente inammissibile la censura – peraltro solo accennata nel ricorso statale – fondata sul preteso contrasto tra le disposizioni impugnate e la disciplina generale delle sanzioni amministrative dettata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che non ha rango costituzionale e non è qui evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).

3.– Devono invece essere disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle (formulate soltanto con la memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza) relative al complesso delle restanti censure statali, che la difesa regionale ritiene essere del tutto sprovviste di motivazione, e che appaiono invece a questa Corte supportate da sintetica ma chiara argomentazione; sia quella concernente l'impugnato art. 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, dal momento che l'abrogazione da esso operata dell'indicato istituto della diffida amministrativa appare – nella stessa logica della legge oggetto della presente impugnazione – inscindibilmente connessa alla introduzione, da parte dell'impugnato art. 1, comma 1, in luogo della precedente diffida, di un nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo, concepita quale più favorevole per il destinatario della norma.

4.– Nel merito, possono essere esaminate congiuntamente le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., che si basano entrambe sull'argomento secondo cui la previsione di una possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del

soggetto interessato, nella fase prodromica al suo accertamento, vanificherebbe di fatto l'efficacia deterrente della sanzione; con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa Corte ritiene che tali censure non siano fondate.

4.1.– Il ricorrente assume il contrasto delle disposizioni impugnate con principi – discendenti dagli artt. 3 e 97 Cost. – che vincolano, allo stesso modo, il legislatore statale e quello regionale.

La difesa regionale ribatte anzitutto che, nell'ambito stesso della legislazione statale, sarebbero rinvenibili vari istituti strutturati attorno a una logica analoga a quella della disciplina impugnata.

Peraltro, gli esempi formulati dalla difesa regionale non appaiono particolarmente calzanti: il primo – quello previsto dall'art. 1, comma 6, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) – perché contenuto in una legge delega mai attuata sul punto specifico; il secondo – l'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» – giacché riferita a un istituto che, da un lato, presuppone l'originaria conformità dell'intervento edilizio alla disciplina urbanistica ed edilizia, e che, dall'altro lato, è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione maggiorato, in chiave evidentemente sanzionatoria per l'illecito realizzato in assenza di permesso di costruire o delle condizioni equiparate.

Anche altri istituti di carattere riparatorio previsti dalla legislazione statale tengono ferme talune conseguenze sanzionatorie – sia pure significativamente attenuate – a carico del trasgressore che abbia rimosso le conseguenze dell'illecito, conformandosi al precetto precedentemente violato, entro un termine concessogli all'uopo dall'autorità che ha accertato l'illecito (si vedano, ad esempio, l'art. 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, recante «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della L. 14 febbraio 2003, n. 30»; gli artt. 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, recante «Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro»; l'art. 301 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»; gli artt. da 318-bis a 318-septies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).

Nell'ambito del diritto penale tributario, poi, l'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), prevede la non punibilità di taluni reati tributari se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari – comprensivi però degli interessi e delle sanzioni irrogate dall'amministrazione – siano stati integralmente estinti.

Nel meccanismo disegnato dalla legge regionale qui impugnata, invece, la «regolarizzazione degli adempimenti» o la «rimozione degli effetti» dell'illecito avviene senza alcuna conseguenza sanzionatoria per il suo autore, una volta che l'illecito sia stato scoperto dagli organi preposti, ma ancora non formalmente accertato.

Dal che la preoccupazione, sottesa al ricorso statale, che la disciplina qui censurata possa indebolire l'efficacia deterrente delle sanzioni comminate dal legislatore regionale, incentivando in sostanza il destinatario della norma a tenere il comportamento vietato o a non adempiere l'obbligo imposto dalla norma sino a che l'inosservanza non venga scoperta dagli organi a ciò preposti, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di impedire l'irrogazione di ogni sanzione a suo carico.

4.2.– Tuttavia, nel sostenere la legittimità costituzionale della disposizione impugnata la difesa regionale pone altresì l'accento – da un lato – sull'elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo, e – dall'altro – sulla prospettiva di un rapporto tra pubblica amministrazione e consociati imperniato su uno schema dialogico-collaborativo anziché oppositivo, che si traduce qui nell'imposizione di un obbligo di "avvertire" il privato circa la necessità di conformarsi al precetto, opportunamente chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento, e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli l'adeguamento al precetto stesso, prima che possa essere dato avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Un meccanismo, questo, che – osserva la difesa regionale – potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indefettibilità della sanzione.

4.3.– A fronte di tali opposte prospettazioni, nessuna delle quali sfornita di plausibilità, il sindacato di questa Corte – al metro degli evocati artt. 3 e 97 Cost. – non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate.

Non sfugge, tra l'altro, a questa Corte che in riferimento all'ambito contiguo del diritto penale la possibilità di riservare maggiore spazio a meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore, è stata esplorata recentemente anche dal legislatore statale con l'introduzione del nuovo art. 162-ter del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevede per l'appunto l'estinzione dei delitti procedibili a querela soggetta a remissione – senza alcuna residua sanzione per il trasgressore – quando, anche in assenza di remissione della querela da parte della persona offesa, questi abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato ed eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose di esso entro l'apertura del dibattimento di primo grado.

Scelte legislative siffatte corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che questa Corte ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano – nella materia delle sanzioni amministrative – in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione; ciò che appare da escludere rispetto a una disciplina come quella in questa sede all'esame.

5.– Sono, invece, fondate le questioni promosse in riferimento al principio di legalità delle sanzioni amministrative, da intendersi come implicitamente riferite all'art. 23 Cost. anziché, come erroneamente indicato dal ricorrente, all'art. 25, secondo comma, Cost., come si evince dal tenore complessivo della motivazione del ricorso.

5.1.– Va preliminarmente rammentato che, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, le garanzie discendenti dall'art. 25, secondo comma, Cost. si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo (sentenze n. 134 del 2019, n. 223 del 2018, n. 121 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), con l'eccezione però della riserva assoluta di legge statale, che vige per il solo diritto penale stricto sensu, come da ultimo precisato dalla sentenza n. 134 del 2019. Tale pronuncia ha altresì ribadito che il potere sanzionatorio amministrativo – che il legislatore regionale ben può esercitare, nelle materie di propria competenza – resta comunque soggetto alla riserva di legge relativa all'art. 23 Cost., intesa qui anche quale legge regionale.

Anche rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo – di fonte statale o regionale che sia – si pone, in effetti, un'esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al quantum della sanzione stessa, sia – ancora – alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi, pure in questo caso, di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità (sentenza n. 32 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in

diritto): abusi che possono radicarsi tanto nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio.

Questa esigenza è stata, del resto, già posta in evidenza da una risalente pronuncia di questa Corte, che ha altresì ricollegato espressamente la ratio della necessaria «prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (sentenza n. 447 del 1988).

Tutto ciò impone che a predeterminare i presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio sia l'organo legislativo (statale o regionale), il quale rappresenta l'intero corpo sociale, consentendo anche alle minoranze, nell'ambito di un procedimento pubblico e trasparente, la più ampia partecipazione al processo di formazione della legge (sentenza n. 230 del 2012); mentre tale esigenza non può ritenersi soddisfatta laddove questi presupposti siano nella loro sostanza fissati da un atto amministrativo, sia pure ancora di carattere generale.

È bensì vero che la riserva di legge espressa dall'art. 23 Cost. è intesa quale riserva relativa, che tollera come tale maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie (così anche la già citata sentenza n. 134 del 2019); ma questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale carattere della riserva in questione «non relega […] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa "in bianco" […], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).

Tale principio implica dunque che – laddove la legge rinvii a un successivo provvedimento amministrativo generale o ad un regolamento – sia comunque la legge stessa a definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). Ciò che non può non valere anche quando la prestazione imposta abbia natura sanzionatoria di una condotta illecita.

5.2.– Una simile esigenza di predeterminazione, da parte della fonte primaria, dei presupposti dell'applicazione (o non applicazione) della sanzione amministrativa non può, all'evidenza, ritenersi soddisfatta da una disciplina come quella all'esame, che affida quasi interamente a un atto della Giunta la disciplina di un istituto che, secondo le dichiarate intenzioni del legislatore regionale, ha lo scopo di evitare di sanzionare chi pure sia stato sorpreso a violare la legge.

Tale disciplina – lungi dal limitarsi ad affidare all'autorità amministrativa un ruolo «meramente compilatorio», come sostenuto dalla difesa regionale, e lungi dal riservare alla stessa semplici specificazioni di carattere tecnico del precetto, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2019 – omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché – non da ultimo – le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.

Tutti questi profili sono affidati pressoché interamente alle determinazioni di un atto della Giunta regionale, da assumere semplicemente «sentita la competente commissione consiliare», anziché essere predeterminati dalla legge regionale stessa.

Dal che il contrasto della disciplina medesima con il principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost.

6.– La radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina della «regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative» introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 determina l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 1, commi 1 e 2, che prevedono – senza compiutamente disciplinarlo – l'istituto; quanto dell'art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall'art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull'evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va peraltro estesa anche alle restanti disposizioni della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell'art. 1.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019;

3) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.