

Prevedibilità della sanzione è principio costituzionale e sovranazionale europeo

Il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata.

Corte costituzionale, sentenza del 29.05.2019, n. 134

...omissis...

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)", promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-13 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

1.- Con ricorso notificato il 10-13 agosto 2018 e depositato in cancelleria il 17 agosto 2018 (r. n. 50 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)", assumendone il contrasto con l'art. 25, comma 2, della Costituzione e con l'art. 1 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), "quale norma interposta".

1.1.- La disposizione impugnata sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della L.R. Abruzzo n. 28 del 2017, prevedendo, tra l'altro, che "le infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: ... n) da Euro 100,00 a Euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; ... w) da Euro 100,00 a Euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata".

Il ricorrente evidenzia preliminarmente che le disposizioni ora impugnate riproducono quasi testualmente quelle analoghe previste nella L.R. Abruzzo n. 28 del 2017, non impugnate dal Governo. Ciò non inficerebbe, peraltro, l'ammissibilità del ricorso odierno, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 71 del 2012, n. 187 del 2011, n. 40 del 2010 e n. 298 del 2009).

1.2.- L'Avvocatura generale dello Stato chiarisce quindi la portata dei parametri evocati, osservando come l'art. 25, secondo comma, Cost. costituisca "una regola di carattere assolutamente generale", non confinata alla sola materia penale, bensì estesa anche alla materia delle sanzioni amministrative, come confermato dall'art. 1 della L. n. 689 del 1981. Si tratterebbe, ad avviso del ricorrente, di un principio a sua volta concretizzato "nei cc.dd. "principi di precisione, chiarezza, e determinatezza" (le norme che individuano il comportamento suscettibile di essere sanzionato devono essere sufficientemente chiare e di facile comprensione per il consociato: profilo valorizzato anche in materia tributaria)" (è citata la sentenza n. 327 del 2008).

Richiamandosi alla giurisprudenza di questa Corte che, "in linea con l'orientamento assunto dalla Corte EDU", avrebbe esteso a tutte le misure di carattere punitivo-affittivo la disciplina della sanzione penale in senso stretto (è citata la sentenza n. 196 del 2010), l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, anche in base alla giurisprudenza costituzionale più risalente, priva di riferimenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con L. 4 agosto 1955, n. 848, il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., debba trovare "piena applicazione" anche riguardo alle sanzioni amministrative (sono citate le sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967).

Il principio sarebbe d'altra parte ribadito, per il sistema delle sanzioni amministrative, dalla regola generale fissata dal citato art. 1 della L. n. 689 del 1981.

1.3.- Il ricorrente osserva quindi che le lettere n) e w) dell'art. 30 della L.R. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellate dall'art. 8 della L.R. Abruzzo n. 11 del 2018 impugnata, "prevedono rispettivamente, che siano soggette a sanzione amministrativa le infrazioni concernenti la pesca di specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26 ... e l'esercizio della pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata ...". Entrambe le previsioni sarebbero "afflitte da patente genericità, in violazione del principio di legalità".

Il ricorrente ricorda che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il principio di legalità nelle sue varie espressioni non è violato qualora una norma sanzionatoria rinvii ad altra disposizione per integrare il suo contenuto, purché "la norma primaria sia caratterizzata da una sua "autosufficienza precettiva": che cioè ..., essa delinei esaurientemente la fattispecie in tutte le sue componenti essenziali" (è citata la sentenza n. 199 del 1993). Al contrario, "il principio di legalità risulterà violato quando "non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena" (sono citate le sentenze n. 336 del 1987, n. 58 del 1975 e n. 26 del 1966).

Non vi sarebbe dunque "violazione del principio di legalità laddove fonti diverse dalla legge formale si limitino a completare la norma di legge, come ad esempio sovente (legittimamente) accade laddove siano necessarie integrazioni di natura tecnica"; mentre vi sarebbe violazione "laddove si sia in presenza di una norma "in bianco" che rinvii ad un regolamento o provvedimento ... destinati a completarla in taluno dei suoi elementi essenziali" (è citata la sentenza n. 282 del 1990).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni impugnate "non solo sono estremamente generiche, facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n), ma appaiono addirittura potenzialmente sovrapporsi nella loro almeno parziale genericità, così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza

nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito".

2. - La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Motivi della decisione

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)", in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 1 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), "quale norma interposta".

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della L.R. Abruzzo n. 28 del 2017. Dal tenore complessivo del ricorso si evince che oggetto dell'impugnazione sono esclusivamente le previsioni di cui alle lettere n) e w) dell'art. 30 novellato, che - in parte qua - recita come segue: "le infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: ... n) da Euro 100,00 a Euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; ... w) da Euro 100,00 a Euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata".

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero "afflitte da patente genericità", "facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n).

Inoltre, le due disposizioni sarebbero caratterizzate da un ambito applicativo potenzialmente sovrapposto, "così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito".

2.- In via preliminare, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 1 della L. n. 689 del 1981, testualmente qualificata nel ricorso "norma interposta".

Tale disposizione, che enuncia il principio di legalità nell'ambito delle sanzioni amministrative, ha in effetti mero rango di legge ordinaria, e non può comunque assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle due disposizioni impuginate, con riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

3.1.- Non può anzitutto considerarsi pertinente alle questioni all'esame la giurisprudenza di questa Corte, invocata dal ricorrente, in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario.

Tale giurisprudenza si riferisce infatti esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Ritenuto in fatto, punto 1.3.). Tale giurisprudenza non è invece applicabile alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare - nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) - anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

3.2.- Ciò che, invece, anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi

regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Come questa Corte ha recentemente ribadito, tale principio "per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o "il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito" (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende "garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta" (ancora sentenza n. 327 del 2008)" (sentenza n. 121 del 2018). La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che "il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento ... non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata" (sentenza n. 121 del 2018).

3.3.- Tutto ciò ribadito, va però escluso ogni vulnus a tale principio da parte delle due disposizioni impugnate.

3.3.1.- Quanto alla lettera n) dell'art. 30 della L.R. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da Euro 100 a Euro 500 "per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26".

Tale rinvio consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche.

I commi 2 e 3 dell'art. 26, poi, rinviano per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arbone meridionale, coregone nasello, rovello, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti - a loro volta - dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea: piani di gestione che non vi è motivo, per questa Corte, di ritenere a priori non idonei a indicare con chiarezza i periodi in cui le specie in questione possono essere legittimamente pescate, e viceversa quelli in cui la loro pesca debba ritenersi vietata e, pertanto, sanzionata ai sensi della disposizione impugnata. La circostanza, alla quale allude il ricorrente, per cui tali piani di gestione non sarebbero ancora stati emanati, non sarebbe comunque idonea a inficiare di per sé la legittimità costituzionale della previsione sanzionatoria impugnata, posto che, fino alla loro adozione, risulta vietata la pesca alle specie per cui tali piani sono prescritti.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in relazione all'ultimo comma dell'art. 26, che consente alla Regione di ampliare e modificare i periodi di proibizione stabiliti dal comma 1, sulla base delle indicazioni della "Carta ittica regionale". L'eventuale mancata emanazione di tale carta determinerebbe, semplicemente, la persistente validità dei periodi di divieto della pesca previsti dal comma 1 in relazione alle specie ivi enumerate.

3.3.2.- Quanto poi alla lettera w) dell'art. 30 della L.R. Abruzzo n. 28 del 2017, come parimenti novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da Euro 100 a Euro 600 "per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata".

Secondo il Governo la disposizione sarebbe del tutto indeterminata, in quanto neppure individuerebbe le disposizioni richiamate, la cui violazione dovrebbe dar luogo alle sanzioni da essa previste.

In realtà, la considerazione dell'intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto - diverse dall'art. 26, espressamente richiamato dalla lettera n) -, che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata. Vengono in considerazione, ad esempio, l'art. 3, comma 4, che attribuisce alla Regione il potere di vietare temporaneamente la pesca, su tutti o parte degli ambienti acquatici, in presenza di "condizioni che turbano l'equilibrio biologico del patrimonio ittico autoctono"; l'art. 20, comma 5, in cui si prevede che la pesca dilettantistico-sportiva nelle acque a categoria A "è consentita dalle ore otto del primo sabato di marzo fino alle ore ventiquattro dell'ultima domenica di settembre"; l'art. 24, comma 16, che rinvia la fissazione degli orari per l'esercizio della pesca alle "linee guida emanate dalla Giunta regionale"; l'art. 9, comma 2, lettera e), in tema di acque nelle quali "sussiste il divieto temporaneo di pesca".

L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutti queste disposizioni, implicitamente richiamate dalla lettera w) in esame, è d'altra parte garantita dal calendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019.

Dal che l'infondatezza anche delle censure concernenti questa seconda disposizione.

pqm

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)", promossa, in riferimento all'art. 1 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della L.R. Abruzzo n. 11 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 25, secondo comma, 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 7 maggio 2019.

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Per approfondimenti sulla c.d. **giustizia predittiva**, si vedano:

-[Futuro dell'avvocatura e giustizia predittiva](#) (Bonafede, Ministro della Giustizia; Rorato, Resp scient., Osserv. professionisti e innovazione digitale Polimi; Pitruzzella, avv. generale Corte di giustizia Ue)

-[Giurisprudenza Predittiva all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020](#) (Corte di Appello di Venezia)

Sul tema della Giustizia Predittiva, si vedano:

-[Ordine Avvocati Reggio Emilia](#) istituisce Commissione sulla Giustizia Predittiva

-[Giustizia Predittiva: il Consiglio Nazionale Forense](#) istituisce il Gruppo di Lavoro

-[Presidente del Senato CASELLATI](#): di nuovo su Giustizia Predittiva e Giudice Robot

-[Presidente del Consiglio CONTE](#): discussione su intelligenza artificiale applicata alla decisione giudiziaria è in fase avanzata, sia a fini di ricerca che a fini predittivi

-[il CSM sui progetti di Giustizia Predittiva](#) degli uffici giudiziari: va bene, ma preparazione ad hoc e controllo a posteriori

-[Giustizia Predittiva: ne parla anche il Presidente della Suprema Corte di Cassazione](#)

-[Giustizia Predittiva: ne parla anche Pajno \(Presidente emerito del Consiglio di Stato\)](#)

-[Progetti di Giustizia Predittiva nelle Corti di Appello](#) (Venezia, Brescia, Bari)

-[Presidente del Tribunale di Firenze: abbiamo il progetto di costruzione di un algoritmo predittivo per la mediazione](#)

-[Ministro della Giustizia Bonafede](#): iniziamo ad ipotizzare Giudice robot e Giustizia predittiva

-[CASELLATI \(Presidente del Senato\)](#) si interroga sulla giustizia predittiva

-[Anche la Scuola Superiore Sant'Anna](#) esplora la Giustizia Predittiva

-[Focus](#) su giustizia predittiva ed interpretazione della legge: giurisprudenza, dottrina, prassi

-[GIORDANO, Robotic Decision](#) (about Viola, Interpretation of the law through mathematical models, London 21 June 2019)

-[VIOLA, Giurimetria](#), composizione di dati e giustizia predittiva

-[ANCONA, Decisioni automatizzate](#): qualcosa già esiste

-[MITCHELL, Predictive Justice in the UK](#) (about Viola, Interpretation of the law through mathematical models, London 21 June 2019)

-[WHITE, Predictive Justice](#) (about Viola, Interpretation of the law through mathematical models, London 21 June 2019)

-[LUDOVICI, Giustizia predittiva, diritto vivente e temerarietà](#)

-[FILIPPELLI, L'incoerente parallelismo dei sistemi giuridici di civil law e di common law, tra giustizia predittiva e giurisprudenza prevedibile](#)

-[GIORDANO, Giustizia predittiva e overruling](#)

-[GILLI, La predittività come strumento per l'efficienza delle amministrazioni territoriali di livello locale](#)

-[Interessi legali calcolati con ReMida](#) (Tribunale di Torino, sezione quarta, sentenza del 13.02.2018)

-[Danno biologico liquidato con l'ausilio del programma ReMida](#) (Tribunale di Catania, sezione terza, sentenza del 26.02.2019).

SEGNALAZIONE EDITORIALE:

VIOLA (a cura di), [Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici](#), Milano, DirittoAvanzato, 2019

VIOLA, [Interpretazione della legge con modelli matematici. Processo, a.d.r., giustizia predittiva](#), DirittoAvanzato, Milano, 2018.

EVENTI:

-**LONDRA**, presso Westmister Center, 21.6.2019 ([qui video](#) e [qui locandina](#))

-**ROMA**, presso Istituto dell'Enciclopedia Italiana TRECCANI, 19.10.2018 ([qui video](#) e [qui locandina](#))