

**SANZIONI AMMINISTRATIVE NEL CREDITO E NEL
RISPARMIO**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Novembre 2011)

Prof. Paolo LAZZARA

INDICE

- 1. INTRODUZIONE**
- 2. SANZIONI AMMINISTRATIVE E CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO. IL NODO DELLA GIURISDIZIONE**
- 3. LE SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI CREDITO E RISPARMIO**
- 4. IL PROBLEMA DELLA COMPETENZA GIURISDIZIONALE. LA PROSPETTIVA DEL GIUDICE CIVILE**
- 5. LA POSIZIONE DEL TAR DEL LAZIO SULLA GIURISDIZIONE IN TEMA DI SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI CREDITO E RISPARMIO**
- 6. ULTERIORI SVOLGIMENTI**
- 7. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

1. INTRODUZIONE

Quella delle sanzioni amministrative è materia particolarmente importante nell'ordinamento italiano ed europeo, ed alla quale dottrina e giurisprudenza hanno sempre prestato notevole attenzione. Importante e dibattuta è la finalità della potestà sanzionatoria amministrativa, anche in relazione alla differenza con l'ambito del diritto penale; entrambe le misure sono considerate di carattere afflittivo e con finalità dissuasiva, di talché, sul piano sostanziale, non è facile coglierne la differenza. Anche il legislatore italiano, d'altra parte, più volte ha "spostato" alcuni precetti dall'ambito di rilevanza penale a quello amministrativo, con la conseguenza che, in queste ipotesi, la sanzione veniva inflitta non più dal giudice ma dalla stessa amministrazione titolare dei poteri di vigilanza e controllo sul relativo settore.

L'interesse per la materia si è nuovamente acceso in collegamento allo studio della legislazione sulle autorità amministrative indipendenti, enti pubblici completamente slegati dall'apparato amministrativo governativo, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale ed alle quali sono affidati compiti di regolazione, vigilanza e sanzione in settori particolarmente "sensibili" (soprattutto per il rilievo costituzionale dei beni coinvolti: concorrenza, credito, risparmio, ecc.). Si richiede una vigilanza prudenziale che involge valutazioni di particolare complessità e che perciò è preferibilmente affidata ad organismi non collegati alla struttura ed alla funzione governativa, nonché particolarmente qualificati sul piano tecnico. Ciò spiega i criteri di nomina, la composizione e posizione istituzionale delle autorità indipendenti, legata all'esigenza di "neutralità" rispetto agli interessi coinvolti, scevra dalla funzione di soddisfazione primaria di interessi pubblici amministrativi.

Tra i poteri delle autorità indipendenti, rilievo centrale ha appunto la potestà sanzionatoria in collegamento ai generali compiti di vigilanza e regolazione settoriale.

Proprio per le autorità indipendenti il legislatore ha preferito affidare al giudice amministrativo la tutela avverso le relative sanzioni; in questo senso, a partire dal 1990, si è invertito l'orientamento che affidava principalmente al giudice civile la competenza sulle

opposizioni alle sanzioni amministrative pecuniarie. Inversione di tendenza che – dopo numerosi e significativi passaggi nella stessa direzione - il codice del processo amministrativo (2010) ha completato, omologando, in questo senso, il settore del credito e del risparmio e, dunque, con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla Commissione nazionale società e borsa (Consob). Aspetti che costituiscono il fronte più avanzato della discussione e del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in materia.

2. SANZIONI AMMINISTRATIVE E CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO. IL NODO DELLA GIURISDIZIONE

La discussione più recente in tema di sanzioni amministrative attiene dunque alle previsioni del codice del processo amministrativo che fissano un particolare regime di tutela derogatorio, per certi versi, rispetto alla disciplina della legge generale 689/1981. La questione, come già riferito, riguarda la potestà sanzionatoria delle autorità indipendenti il cui sindacato è stato affidato alla giurisdizione amministrativa esclusiva ed alla competenza funzionale del Tar del Lazio.

Per un verso, dunque, il codice riporta ad unità un quadro normativo relativamente disordinato e spezzettato nelle leggi speciali riguardanti le singole materie; riunione formale e trasversale delle disposizioni che contiene, tuttavia, una definitiva inversione di tendenza in materia; negli ambiti di azione delle autorità indipendenti, come in alcuni altri importanti settori (come ad es. l'edilizia e l'urbanistica), le sanzioni amministrative sono del tutto sottratte alla giurisdizione civile e riportate nell'alveo del sindacato giurisdizionale amministrativo.

Il quadro di riferimento ruota attorno a tre disposizioni: a) l'art. 133, comma 1, lett. 1) che stabilisce: *«sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo [...] le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori [...] adottati dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle*

comunicazioni, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas e dalle altre Autorità istituite ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481, dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dalla Commissione vigilanza fondi pensione, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità della pubblica amministrazione, dall’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private [...] ».

L’art. 134, comma 1, lett. c) prevede che *«il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto [...] le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti...».*

Chiude il quadro l’art. 135, comma 1, lett. c), che devolve alla competenza inderogabile del Tar del Lazio, sede di Roma, le controversie sugli atti, comprese le sanzioni, delle autorità amministrative indipendenti¹.

Il sistema può essere perciò così ricomposto: per i ricorsi avverso le sanzioni, nelle materia di giurisdizione amministrativa esclusiva, è prevista una cognizione piena ed estesa al merito; per le sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, in particolare, si stabilisce anche la competenza territoriale funzionale del Tar del Lazio.

¹ Si aggiunga altresì che in tutti i ricorso avverso atti delle autorità indipendenti, si segue il rito accelerato di cui all’art. 119, c.p.a.; sul punto, M. FRATINI, *L’opposizione alle sanzioni dinanzi al giudice amministrativo*, in M. FRATINI (a cura di) *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011, 1322.

3. LE SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI CREDITO E RISPARMIO

Le principali questioni che emergono in materia² riguardano dunque le sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, secondo la nuova disciplina codicistica, gli orientamenti giurisprudenziali in atto e la normativa dell'Unione europea. La novella – invero – per un verso generalizza alcune regole già previste in materia di tutela del mercato e della concorrenza, mentre per altro verso innova significativamente il precedente assetto.

Va sottolineato anzitutto il riconoscimento al giudice amministrativo degli stessi poteri che l'art. 23, l. 689/81³ attribuisce al giudice civile, compresa la possibilità del sindacato sostitutivo sulla valutazione della gravità dei fatti ed in relazione all'ammontare della sanzione. Soluzione già affermata in via giurisprudenziale⁴, nonché prevista dalla disciplina comunitaria in materia di infrazioni alle regole della concorrenza.

Più articolato, complesso ed innovativo è stato il percorso che, nel settore del credito e risparmio, ha portato all'attribuzione al giudice amministrativo della competenza sulle sanzioni delle autorità indipendenti competenti. In queste materie, invero, vi era stata una apertura solo relativa della legge sul risparmio (art. n. 262/2005) che, pur avendo uniformato le regole procedurali, aveva lasciato alla Corte d'Appello la competenza a decidere sulle principali ipotesi di sanzioni amministrative di Consob e Banca d'Italia.

² Tra le materie di giurisdizione esclusiva sono incluse anche altre importanti materie come ad esempio quella dell'edilizia e dell'urbanistica.

³ Può essere utile ricordare che l'art. 23, comma quinto, l. 689/1981, è stato modificato dall'art. 26 del d.lgs. n. 40/2006, nel senso che contro le sentenze del giudice di pace si può proporre appello ordinario anziché, come precedentemente stabilito, ricorso *per saltum* avanti la Corte di Cassazione; cfr. sul punto C. cost., n. 90/2008.

⁴ Cass. sez. un., 29 aprile 2005, n. 8882, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 179, con commento di P. LAZZARA, *Le competenze comunitarie*; Cass. sez. un., 5 gennaio 1994, n. 52; Cons. Stato, 2 marzo 2004, n. 926; ancora in questo senso, cfr. Cons. Stato, VI, 8 febbraio 2008, n. 424

L'art. 4 dell'allegato 4 al codice del processo amministrativo ha invece definitivamente eliminato la competenza della Corte d'Appello portando ad unità la competenza esclusiva del giudice amministrativo sulle sanzioni delle autorità indipendenti e concentrando sul Tar del Lazio la competenza funzionale in primo grado. E' proprio questa una delle principali innovazioni del codice del processo amministrativo che attribuisce al giudice amministrativo i ricorsi avverso le sanzioni di Consob e Banca d'Italia, precedentemente affidate alla giurisdizione ordinaria ed alla competenza della Corte d'Appello (Cass., SS.UU., 20 settembre 2006, n. 20315; 12 novembre 2002 n. 15885; 25 maggio 2001, n. 225; in dottrina, M. Fratini, G. Gasparri, A. Giallongo, *Le sanzioni della Commissione nazionale per le società e la borsa*, in M. Fratini (a cura di) *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011, 464).

4. IL PROBLEMA DELLA COMPETENZA GIURISDIZIONALE. LA PROSPETTIVA DEL GIUDICE CIVILE

Su quest'ultimo punto è in atto un contrasto giurisprudenziale iniziato con l'ordinanza del 25 marzo 2011 con cui la Corte d'Appello di Torino ha considerato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni, puntando particolare attenzione all'abrogazione dell'art. 187 *septies*, comma 4, d. lg. n. 58/1998, con conseguente sottrazione al giudice civile della competenza funzionale in tema di sanzioni amministrative della Consob e della Banca d'Italia.

L'ordinanza solleva numerosi profili di illegittimità della novella codicistica; si ipotizza – anzitutto - la violazione dell'art. 76, Cost., per avere il decreto delegato oltrepassato i confini della delega di cui all'art. 44, L. 69/2009. Si ritiene, da questo punto di vista, che la disposizione delegante avesse richiesto il semplice riordino delle «*norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni*» nonché di «*adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale*»; senza possibilità – ritiene la C. d'Appello – di mutare l'attuale riparto tra giudice ordinario

ed amministrativo. Sarebbe perciò illegittimo l'aver spostato una serie di controversie (art. 187 *septies*, d. lg. 58/1998, dalla competenza civile della Corte d'Appello a quella amministrativa del Tar del Lazio. Innovazione legislativa che esula, secondo la valutazione del giudice *a quo*, dal semplice «riordino» consentito dalla delega.

Più incisiva appare la critica avanzata in relazione agli artt. 103, 113, Cost., sulla base della sentenza n. 204/2004 della Corte. In materia di sanzioni amministrative, non sarebbe in considerazione alcun aspetto di discrezionalità amministrativa essendo la relativa potestà caratterizzata dal canone della doverosità e della piena tutela delle situazioni giuridico-soggettive incisa, che assurgerebbero, per l'appunto, al rango di diritto soggettivo. La competenza civile, in altri termini, avrebbe doppio ancoraggio nel carattere vincolato della funzione sanzionatoria ed alla natura di diritto soggettivo delle situazioni giuridiche soggettive oppositive.

Passaggio argomentativo poggiato sulle solide basi della giurisprudenza delle sezioni unite che, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 7, l. 21 luglio 2000 n. 205, hanno ribadito la devoluzione alla giurisdizione civile dei ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate per la violazione delle regole in materia di intermediazione finanziaria⁵.

Sul punto, la Corte non si sottrae ad un ulteriore ipotetica obiezione quando sottolinea che la funzione sanzionatoria può considerarsi solo occasionalmente, e non inscindibilmente, connessa alla complessiva attività di vigilanza *«atteso che il profilo della vigilanza ben può concludersi senza intervento sanzionatorio e, viceversa, il profilo sanzionatorio dev'essere attuato anche su segnalazione di terzi, in assenza di un'attività di vigilanza»*. La vigilanza, insiste la Corte d'Appello, sarebbe espressione di un potere amministrativo mentre la funzione sanzionatoria sarebbe esercizio di un dovere "vincolato", in presenza dei presupposti. Anche in questo caso, il riferimento implicito è

⁵ Cass. sez. un., 24 gennaio 2005, n. 1362; Cass. sez. un., 18 marzo 2004, 5535.

all'orientamento delle sezioni unite che hanno escluso l'assimilazione tra potestà sanzionatoria ed attività di vigilanza, per le modalità di esercizio non rigidamente predeterminate della seconda⁶.

Anche il riferimento alla tutela del mercato, si aggiunge, non costituisce elemento unificante e sufficientemente specifico («*speciale materia*») per fondare la riunione in capo al giudice amministrativo di questi diversi aspetti dell'attività della Consob.

In disparte le considerazioni sull'eccesso di delega, la motivazione dell'ordinanza solleva alcune perplessità, soprattutto riguardo alla supposta autonomia tra attività di vigilanza e funzione sanzionatoria; come se quest'ultima potesse essere concepita, formalmente e sostanzialmente, al di fuori di compiti di amministrazione attiva, di vigilanza, controllo, etc. in capo alla stessa Consob. Al contrario, la potestà sanzionatoria amministrativa (a differenza di quella penale) si caratterizza proprio per la stretta connessione con la funzione ed i compiti di amministrazione della quale costituisce comunque espressione. Non è possibile infatti comprendere a pieno la vigilanza senza la prospettiva, centrale sul piano sistematico-giuridico, della potestà sanzionatoria e di tutti gli altri poteri interdittivi attribuiti all'autorità competente nell'ambito della complessiva funzione.

In nessun caso, nemmeno nella materia dell'abuso di mercato, si può perciò affermare la competenza «*unicamente sanzionatoria*» della Consob, che non sia direttamente e strettamente collegata ai compiti di vigilanza ed informazione complessivamente considerati.

Né si può condividere la proposta articolazione dei poteri-doversi della pubblica amministrazione e delle situazioni giuridico-soggettive degli interessati rispetto ai diversi momenti dell'attività di vigilanza, controllo e sanzione. Anche da questo punto di vista va

⁶ Cass. sez. un., 23 gennaio 2004, n. 1235. Cass. sez. un., 22 luglio 2004, n. 13709, in materia di sanzioni della Banca d'Italia.

rilevato, piuttosto, che gli operatori coinvolti nel sistema dell'intermediazione finanziaria (o del credito, per quanto riguarda la Banca d'Italia) sono soggetti alle funzioni di controllo e vigilanza, così come alla potestà sanzionatoria dell'autorità, risultando oltremodo difficile immaginare, almeno formalmente, situazioni pienamente tutelate in un contesto così fortemente autoritativo.

A suo favore, d'altra parte, l'ordinanza può richiamare la tradizionale configurazione in termini di diritto soggettivo delle situazioni giuridico-soggettive del sanzionato. Sul punto non è il caso di addentrarci, essendo tale orientamento del tutto consolidato in dottrina ed in giurisprudenza.

Non si può però ritenere che la situazione giuridico-soggettiva (di pieno diritto) non sia, nemmeno indirettamente, connessa alla funzione di vigilanza e controllo, al punto che la relativa tutela rimarrebbe fuori dalla clausola di giurisdizione esclusiva.

Ulteriori dubbi sono avanzati nell'ordinanza con riferimento alla concentrazione di tutti i ricorsi sulle sanzioni amministrative delle autorità indipendenti, avanti ad un unico ufficio giudiziario (Tar del Lazio). Soluzione che appare al giudice *a quo* confliggere con il canone costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.) *«atteso che la distribuzione delle controversie medesime tra più Corti territoriali assicura una trattazione parallela dei processi, quindi con una minor durata di ciascuno, mentre la concentrazione in un unico ufficio comporta, necessariamente, una trattazione in sequenza, che finisce per incidere sulla ragionevole durata di tutti»*.

La censura, di sicuro interesse, sembra prospettata in termini riduttivi essendo principalmente centrata su aspetti organizzativi, forse, non direttamente incidenti sul piano della legittimità costituzionale; né rilevanti nel giudizio *a quo* avanti alla Corte d'Appello.

Vero è, piuttosto, che la concentrazione avanti ad un unico giudice di primo grado irrigidisce notevolmente il processo interpretativo ed il naturale percorso di applicazione della legge, anticipando il momento di applicazione unificante, ordinariamente affidato al Consiglio di Stato. L'articolazione della tutela in primo grado, in altri termini, garantisce il

fondamentale valore del pluralismo nell'applicazione della legge, salva la funzione nomofilattica del giudice di palazzo Spada⁷.

5. LA POSIZIONE DEL TAR DEL LAZIO SULLA GIURISDIZIONE IN TEMA DI SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI CREDITO E RISPARMIO

In senso diametralmente opposto si è pronunciato il Tar del Lazio su analoga questione (sent. 9 maggio 2011, n. 3934). Il giudice amministrativo ripercorre analiticamente le questioni sollevate in giudizio dalla Consob respingendole punto per punto.

Si considera anzitutto manifestamente infondata l'asserita violazione dell'art.76 Cost., per eccesso di delega. Ciò in quanto il legislatore, tra i principi della delega, ha espresso l'esigenza di concentrazione della tutela, anche al fine della ragionevole durata del processo⁸; in questa prospettiva si è delegato il riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione amministrativa, anche rispetto ad altre giurisdizioni.

Il decreto delegato avrebbe perciò correttamente esteso la giurisdizione amministrativa a tutte le sanzioni della Consob – precedentemente devolute al giudice civile – in base alla «*stretta connessione tra potere di vigilanza, costituente già servizio pubblico nei settori di cui all'art. 33 d. lgs. 80/1998 e potere sanzionatorio*». Siamo

⁷ Sul punto, cfr. C. cost., n. 237/2007, che si è espressa sulla possibilità di concentrare in capo al Tar del Lazio tutte le controversie in materia di emergenza rifiuti. Sulla questione è stata nuovamente sollevata questione di legittimità costituzionale da Tar Campania, Napoli, ord. 18 nov. 2010, n. 800, in *Corr. merito*, 2011, 657, con commento di V. Neri.

⁸ In questo senso, da ultimo, A. MALTONI, *Considerazioni in tema di attività procedimentali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *dir. amm.* 2011, p. 161.

nell'ambito della "concentrazione" della tutela nei confronti di tutti i provvedimenti Consob, compresi quelli sanzionatori, prima affidati ad altra giurisdizione.

Il passaggio più convincente della motivazione attiene proprio la rilevata connessione tra la funzione amministrativa di vigilanza e la potestà sanzionatoria. Tale legame pone sicuramente la seconda funzione nell'alveo dei generali poteri di controllo come già ritenuto con riferimento alle altre Autorità amministrative indipendenti. Il compito di vigilanza riassume infatti tutta la serie di poteri di ispezione, richiesta di informazioni e documenti che caratterizzano il controllo del mercato dell'intermediazione finanziaria.

Tale argomento, si lega ad uno dei principali assunti del codice del processo amministrativo che consiste appunto nella saldatura tra potestà sanzionatoria e funzione di amministrazione attiva, con la conseguenza che anche gli atti sanzionatori sono configurati come provvedimenti naturalmente affidati alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Sotto l'ulteriore profilo attinente alle situazioni giuridiche soggettive il Tar ritiene che sussistano i presupposti per la devoluzione della tutela avverso le sanzioni Consob alla giurisdizione amministrativa; in particolare, la situazione del destinatario della sanzione amministrativa è configurata in termini (non di diritto soggettivo ma) di interesse legittimo essendo il destinatario comunque contrapposto al potere amministrativo espressione di discrezionalità tecnica. Spetta infatti all'amministrazione l'apprezzamento dei fatti complessi che integrano la violazione nonché nella quantificazione della sanzione rispetto alla gravità dei comportamenti. Anzi, la potestà sanzionatoria richiederebbe *«una ponderazione di interessi pubblici e privati, finalizzata alla scelta della sanzione quantitativamente più proporzionata, che costituisce esercizio di discrezionalità amministrativa»*.

Quest'ultima argomentazione appare per molti versi problematica; invero, non sembra che l'ammontare della sanzione possa essere determinato in base ad una valutazione di discrezionalità amministrativa in senso stretto e perciò dipendere dalla ponderazione comparativa tra interesse pubblico e privato; ciò in quanto la potestà punitiva deve

sottostare ad una condizione più rigorosa di legalità e prevedibilità. Solo la gravità dei comportamenti accertati ed la necessaria funzione dissuasiva della sanzione debbono guidare l'amministrazione nella valutazione delle azioni da colpire. Più pertinente è il riferimento alla "discrezionalità tecnica" (e non amministrativa) proprio per indicare che la valutazione della Consob assume carattere complesso rimanendo comunque legata a parametri tecnici oggettivi e predeterminati.

La questione di giurisdizione poteva perciò adeguatamente risolversi secondo la riferita connessione tra potestà sanzionatoria e compiti di amministrazione attiva senza involgere il terreno insidioso delle situazioni giuridiche soggettive.

Se è vero infatti che anche l'irrogazione di una sanzione costituisce espressione di un "potere", altrettanto vero è che in questa materia sussiste un vincolo più stringente del principio di legalità di talché il sindacato giurisdizionale è stato sempre esteso sino alla possibilità di modificare l'entità delle sanzioni irrogate. Ciò significa che, al di là della qualificazione formale della situazione giuridico-soggettiva fatta valere, il giudice (ordinario o amministrativo) può sostituirsi all'amministrazione nella valutazione della gravità dei comportamenti e nella conseguente determinazione dell'ammenda.

6. ULTERIORI SVOLGIMENTI

Va segnalata infine la decisione con la quale il Consiglio di Stato ha ritenuto la propria giurisdizione su una controversia intentata prima dell'entrata in vigore del nuovo codice e, dunque, a suo tempo, di competenza del giudice ordinario (C. St., sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2359). In particolare, il Collegio ha ritenuto che la regola dell'art. 5, c.p.c., secondo cui la giurisdizione si determina "con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda", essendo diretta a favorire, e non già ad impedire, la perpetuatio iurisdictionis, possa essere invocata soltanto nel caso di sopravvenuta carenza di giurisdizione del giudice adito e non nel caso inverso in cui si abbia l'attribuzione della giurisdizione al giudice che ne risultava privo al momento della proposizione della domanda.

7. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- ALBERTO ROMANO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2009.
- ALBERTO ROMANO, *Giudice amministrativo e giudici amministrativi*, in *Foro it.*, 1992, I, c. 2037.
- SANTI ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, (1898), in *Scritti Minori*, II, Giuffrè, Milano, 1990, 98.
- E. CASSETTA, *Sanzione amministrativa*, in *Dig. it., disc. pubbl.*, XIII, Utet, Torino, 1997, 598.
- F. BENVENUTI, *Autotutela (Dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 537.
- F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, 43.
- E. CANNADA BARTOLI, *Sanzioni amministrative e tutela giurisdizionale*, in *Le sanzioni amministrative, Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, 159.
- E. CANNADA BARTOLI, *Illecito (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 114.
- F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Scritti giuridici*, II, Vita e Pensiero, Milano, 2006, 1296 ss.
- P. CERBO, *Sanzioni amministrative*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica de Il Sole 24 Ore*, by S. PATTI, XIV, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, 53.
- D. DE PRETIS, *Il riparto di giurisdizione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1129.
- M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008.

M. FRATINI, *L'opposizione alle sanzioni dinanzi al giudice amministrativo*, in M. FRATINI (cured by) *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011, 1311 e ss.
M. FRATINI, G. GASPARRI, A. GIALLONGO, *Le sanzioni della Commissione nazionale per le società e la borsa*, in M. FRATINI (a cura di) *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, 2011, 3 e ss.

F. MERUSI, *In viaggio con Laband*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 658.

G. NAPOLITANO, *Il grande contenzioso economico nella codificazione del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 677.

M. RAMAJOLI, *Giurisdizione e sanzioni pecuniarie antitrust dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 330.

M. A. SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1964, 820.

M. A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Jovene, Napoli 1983.

M. A. SANDULLI, voce *Sanzione*, IV) *sanzioni amministrative*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Treccani, Roma, 1992.

A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Tipografia Tocco, Napoli, 1925.

R. VILLATA, *Spigolature "stravaganti" sul nuovo codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 857.

G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, Bocca, 1924.