

EL CONTROL DEL JUEZ ADMINISTRATIVO ITALIANO SOBRE LAS
SANCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LAS SOCIEDADES
MERCANTILES Y LA BOLSA (CONSOB)

THE JUDICIAL CONTROL OF THE ITALIAN ADMINISTRATIVE JUDGE ON THE
PENALTIES OF THE NATIONAL COMMISSION FOR THE STOCK MARKET (CONSOB)

ANNALISA GIUSTI

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Perugia

annalisa.giusti@unipg.it

RESUMEN: En los últimos años el tema de las sanciones administrativas se encuentra en el centro del debate doctrinal y jurisprudencial italiano; en él ocupan un papel central las sanciones de las autoridades administrativas independientes, entre las que se halla la Comisión Nacional de las Sociedades Mercantiles y la Bolsa (CONSOB, por sus siglas en italiano), que es el objeto de este estudio. Tras haber esbozado un cuadro general del sistema de la justicia administrativa en Italia, el análisis propuesto se centra especialmente en la tutela del juez italiano frente a las sanciones de la CONSOB, comprobando si las soluciones actuales del legislador nacional consiguen garantizar unos estándares de efectividad y suficiencia de dicha tutela, tal y como exigen la Constitución y el derecho comunitario europeo.

PALABRAS CLAVE: sanciones; CONSOB; juez administrativo; Italia.

ABSTRACT: In recent years, the topic of the administrative penalties is at the heart of the Italian doctrinal and jurisprudential debate. In this debate, the penalties of the Independent Administrative Authorities have assumed a central role; CONSOB is one of these Authorities and her penalties are the specific topic of this study. First of all, this work describes a general framework of the Italian system of administrative justice; then, it analyzes the protection of the Italian judge against CONSOB penalties, checking if the current solutions of the Italian legislator are able to ensure the standards of effectiveness and fullness that the Italian Constitution and the European right need.

KEY WORDS: penalties; CONSOB; administrative judge; Italy.

FECHA DE ENTREGA: 04/07/2017/*FECHA DE ACEPTACIÓN:* 30/07/2017.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. CUADRO SINTÉTICO DEL SISTEMA ITALIANO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.- III. EL COMPLEJO REPARTO JURISDICCIONAL EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- IV. LA SOLUCIÓN DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- V. LA CONTROVERTIDA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO EN LAS SANCIONES DE LA CONSOB.- VI. EL CONTROL DEL JUEZ ITALIANO SOBRE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES: ENTRE EL DERECHO INTERNO Y EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.- VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

En la última década, el tema de las sanciones administrativas ha adquirido una nueva centralidad en el seno del debate doctrinal y jurisprudencial italiano¹, entre otras cosas, a causa de importantes intervenciones legislativas que han modificado el marco normativo, tanto sustancial como procesal, existente hasta entonces². Este nuevo “fermento” doctrinal y jurisprudencial no ha tenido eco exclusivamente nacional, sino que ha apelado asimismo al diálogo entre los tribunales italianos y europeos, concretamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al que se ha instado a pronunciarse, precisamente a instancias de los recurrentes italianos, acerca de la conformidad del sistema de las tutelas nacionales contra las sanciones administrativas con el artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Ante un panorama tan dinámico y articulado, las sanciones de las Autoridades Administrativas Independientes, entre las que se incluye la Comisión Nacional de las Sociedades Mercantiles y la Bolsa (CONSOB), han adquirido una relevancia significativa por múltiples razones.

La primera, cuya evidencia resulta más inmediata y práctica, está vinculada a la naturaleza particularmente aflictiva de las sanciones impuestas.

La segunda –y de mayor importancia a efectos de este estudio– está relacionada con la centralidad que las sanciones de las *Authorities* han tenido en el debate jurisprudencial tanto interno como supranacional. Algunos *leading cases* importantes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (recuérdese el asunto *Menarini* contra Italia³ o *Grande Stevens* y otros contra Italia⁴) se originaron precisamente por las

¹ Acerca de la doctrina italiana en materia de sanciones administrativas, véase, entre otros, CERBO P.: *Le sanzioni amministrative*, Milán, 1999; PALIERO, C. E.; TRAVI, A. (*sub voce*): *Sanzioni amministrative*, en *Enc.dir.*, Milán, vol. XLI, 1989, p. 345; PAGLIARI, G.: *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padua, 1988; SANDULLI, M. A.: *Sanzione amministrativa*, *Enc.giur.Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992;

² Además de las normas citadas en el texto, cabe recordar las últimas intervenciones de despenalización a través de los Decretos Legislativos n.º 7 y n.º 8 de enero de 2016 (por delegación de la Ley del Parlamento n.º 67, de 28 de abril de 2014).

³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 27.09.2011, Rec. núm. 43509/08, *Riv.it.dir.pub.com.*, 2012, p. 414.

sanciones impuestas por Autoridades Administrativas independientes italianas⁵; los pronunciamientos con los que el Tribunal Constitucional italiano ha redefinido la configuración de las jurisdicciones en materia de sanciones han tenido por objeto precisamente las resoluciones de dos de ellas, a saber, la CONSOB y el Banco de Italia.

El presente trabajo se propone, más en concreto, concentrarse en el control del juez italiano sobre las sanciones de la CONSOB.

Respecto de la metodología, tras una revisión sintética de las características principales del sistema italiano de la justicia administrativa, donde la tutela del ciudadano frente a la administración se reparte entre los jueces ordinarios y los jueces administrativos, se examinará la aplicación de dicho modelo dualista a las sanciones administrativas. Se dedicará una atención especial a las novedades introducidas en el Código de Procedimiento Administrativo (Decreto Legislativo 104/2010), que, según la intención del legislador italiano, tendría que haber representado una intervención de simplificación, concentración y refuerzo de las tutelas frente a las sanciones de las autoridades administrativas independientes. No obstante, el Tribunal Constitucional italiano se ha pronunciado en relación con la conformación definida por el Código de Procedimiento Administrativo y, en concreto, sobre las vías de recurso frente a las sanciones de la CONSOB (y del Banco de Italia), desarticulando y rompiendo de esta manera la unidad que tanto trabajo había costado alcanzar.

El presente trabajo prestará especial atención a dichas sentencias, con el propósito no solo de analizar la forma en que la fundamentación de la jurisprudencia nacional en materia de sanciones de la CONSOB se inserta en el marco más amplio del sistema de las tutelas frente a los dictámenes sancionadores de las *Authorities*⁶, sino también con la intención asimismo más general de comprobar si dicho modelo de control jurisdiccional que ofrece el Derecho italiano garantiza realmente una tutela completa y efectiva, conforme a los principios de la Constitución italiana y del Derecho comunitario.

II. CUADRO SINTÉTICO DEL SISTEMA ITALIANO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

En Italia, el sistema de las tutelas frente a la Administración Pública se reparte entre dos órdenes jurisdiccionales: los tribunales ordinarios (civiles y penales) y los tribunales administrativos.

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 4 de marzo de 2014, Rec. núm. 18640/10, anotada por ALLENA, M.: *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi CEDU*, *Giornale Dir. Amm.*, 2014, p. 1053.

⁵ Acerca de la relevancia de las *Authorities* en el ordenamiento italiano, véase CASSESE, S.; FRANCHINI, C.: *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.

⁶ En relación con estos aspectos, véase MERUSI, F.: *Giustizia amministrativa e Autorità indipendenti*, *Dir.proc.amm.*, 2002, p. 181.

La configuración actual de la jurisdicción es resultado de un proceso iniciado justo tras la culminación de la Unidad de Italia (1861) con la proclamación de las leyes de unificación administrativa⁷. En esta compleja articulación de normas, que regulaban los sectores neurálgicos de la Administración (la administración local, la seguridad, la sanidad o las obras públicas), mediante el Anexo E quedó abolido el contencioso administrativo (se habla también de “ley de abolición del contencioso administrativo”), es decir, el sistema vigente hasta entonces para la tutela del ciudadano frente a la Administración. Hasta ese momento, quienes conocían de dichos litigios eran los Tribunales del Contencioso Administrativo, que tenían una naturaleza administrativa y formaban parte del poder ejecutivo. El Anexo E de la Ley 1865/1889 no solo dispone su abolición (art. 1) sino que también establece (art. 2) que «todas las causas por infracciones y todas las causas en las que se apele a un derecho civil o político que puedan afectar de cualquier manera a la Administración Pública» se restituyesen a la competencial de los jueces ordinarios. Todos los «asuntos no comprendidos» en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, por el contrario, se trasladarían a las autoridades administrativas.

La ley de abolición del Contencioso Administrativo, vigente hoy en día, puso los fundamentos del sistema dual consagrado definitivamente por la Constitución de 1948⁸.

Según la lógica del legislador de 1865, el ciudadano podría recabar tutela de sus derechos subjetivos ante una autoridad judicial; cualquier otra situación distinta del “derecho civil o político” sería confiada, en cambio, a la competencia de una autoridad administrativa. A pesar del importante reconocimiento de que el ciudadano particular pueda acogerse también a los tribunales para plantear sus pretensiones también frente a la Administración, el Anexo E no permitía al juez intervenir directamente en la resolución administrativa lesiva del derecho subjetivo; a los tribunales civiles y penales solo se les estaba (y está) permitido conocer de los efectos del acto en relación con el objeto controvertido judicialmente (artículo 4, apartado 1). Si el acto se considerara “no conforme a la ley”, no podrían ni anularlo, ni revocarlo o modificarlo, sino solo prescindir de su aplicación («*disapplicazione*»), esto es, no tenerlo en cuenta a efectos de la sentencia. Solo las autoridades administrativas competentes podrían incidir en la resolución y eliminarla, en cumplimiento de la obligación de adecuarse a la decisión de la Administración.

La timidez de los jueces ordinarios ante la Administración, el exiguo número de “derechos civiles y políticos” realmente reconocidos al ciudadano y la exigencia de una tutela mayor también para las situaciones distintas de los derechos subjetivos – esto es, aquellas que por lo general se reducen a los «asuntos no comprendidos» en la jurisdicción ordinaria – han derivado en una exigencia de integridad del sistema de

⁷ L. 20 de marzo de 1865, núm. 2248.

⁸ Cfr. FOLLIERI, E.: *La giustizia amministrativa nella Costituente tra unicità e pluralità delle giurisdizioni*, *Dir.proc.amm.*, 2001, p. 911; GIANNINI, M. S.; PIRAS, A. (sub voce): *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milán, 1970, p. 229.

tutelas introducido por la ley de 1865 que ya no puede aplazarse más⁹.

A dicha demanda de «justicia en la administración¹⁰» se le dio una primera respuesta con la ley de creación de la IV Sección del Consejo de Estado (Ley 5592/1889, conocida como Ley Crispi), denominada, precisamente, “para la justicia administrativa”¹¹.

La IV Sección del Consejo de Estado, si bien ejerce una función sustancialmente jurisdiccional, nace como órgano perteneciente a la administración; su naturaleza jurisdiccional se le atribuyó posteriormente con la Ley 62/1907. A dicha Sección se trasladaban los recursos por «incompetencia», «exceso de poder» y «violación de ley» contra «los actos y resoluciones de una autoridad administrativa o de un cuerpo administrativo con poder decisorio, que tengan por objeto un interés de los individuos o entes morales jurídicos», cuando no fueran competentes los jueces ordinarios u otros jueces especiales. Constituían excepciones a este criterio de reparto entre las dos jurisdicciones ciertas materias en las que era difícil distinguir entre derechos subjetivos e intereses, de manera que el legislador se vio impulsado, a través de la Ley 2840/1923, a concentrar dicha tutela exclusivamente ante los jueces administrativos, creando la jurisdicción exclusiva del Consejo de Estado.

En las vísperas del advenimiento de la Constitución republicana, el sistema italiano de la justicia administrativa se presentaba repartido entre los jueces ordinarios y administrativos, el primero competente para conocer de los litigios relativos a los derechos subjetivos y el segundo para garantizar los “intereses” lesionados por una resolución que presente un vicio de incompetencia, violación de ley o exceso de poder. Los jueces ordinarios solo podrían limitarse a prescindir de la aplicación del acto ilegítimo¹², mientras que los jueces administrativos solo tendrían que limitarse a anularlo si concurriese alguno de los vicios de legitimidad citados. Por último, el segundo, en los casos tasados por ley, podría conocer de ambas situaciones jurídicas subjetivas actuando como jurisdicción exclusiva.

A pesar de que la Constitución haya confirmado el sistema dual, el legislador constituyente italiano no se limitó meramente a recibir la anterior conformación de las tutelas¹³.

La primera y fundamental aportación de la Constitución ha sido la de afirmar la

⁹ Cfr. GIANNINI, M. S.: *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, *Riv.dir.proc.*, 1963 y 1964.

¹⁰ Retomando el nombre del movimiento que protagonizaron Marco Minghetti (MINGHETTI, M.: *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881) y Silvio Spaventa (SPAVENTA, S.: *Giustizia nell'amministrazione*, discurso pronunciado ante la Asociación Constitucional de Bérgamo el 7 de mayo de 1880, en SPAVENTA, S.: *La giustizia nell'amministrazione*, Turín, 1949).

¹¹ SCOCA F. G.: *Giustizia amministrativa*, Turín, 2014, pp. 4 y ss.; TRAVI, A.: *Lezioni di giustizia amministrativa*, XII ed., Milán, 2016, p. 29.

¹² Cfr. ROMANO, A.: *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, *Dir.proc.amm.*, 1983, p. 22.

¹³ Cfr. BACHELET, V.: *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milán, 1966.

igualdad de la dignidad entre los derechos subjetivos y los intereses, definidos por primera vez como «intereses legítimos». Los jueces ordinarios y administrativos concurren para garantizar la tutela frente a la Administración, cada uno de ellos según la situación jurídica subjetiva lesionada (artículo 113, apartado 1), salvo en los casos de jurisdicción exclusiva previstos en la ley (artículo 103). El interés legítimo quedó así consagrado como una situación de derecho sustancial, relevante constitucionalmente¹⁴, que tiene su origen antes del procedimiento y al que hay que garantizar una tutela plena, es decir, que no puede «quedar excluida o limitada a medios de impugnación específicos o para determinadas categorías de actos» (artículo 113, apartado 2). La tutela jurisdiccional administrativa, en concreto, es competencia en primera instancia de los Tribunales Administrativos Regionales (conocidos por sus siglas como TAR), que existen en todas las regiones (artículo 125 de la Constitución italiana), creados mediante la Ley 1034/1971; en segunda instancia, del Consejo de Estado (artículo 100, apartado 1, Constitución italiana).

La evolución posterior de la justicia administrativa italiana se ha caracterizado por la búsqueda de más amplios espacios para la efectividad de la tutela, especialmente gracias a las aportaciones de la jurisprudencia y la sinergia con la doctrina. Con la Ley n.º 205/2000 se completó, después de muchos años, la primera intervención legislativa sistemática en relación con el procedimiento administrativo, si bien en un contexto normativo cuyas principales fuentes seguían siendo el Texto Refundido de leyes sobre el Consejo de Estado de 1924 y la Ley de creación de los TAR de 1971. Con la ley de 2000 se introdujo por vez primera en el procedimiento administrativo la tutela de indemnización generalizada de los intereses legítimos; se reforzaron los medios de la instrucción de las causas mediante la introducción de la pericia técnica judicial, se amplió la tutela cautelar y, más en general, ante la imposibilidad de examinar todos los contenidos principales, se avanzaba en la tarea de transformación progresiva del juicio administrativo en un procedimiento a instancia de parte, como garantía de la tutela de las situaciones jurídicas subjetivas del ciudadano particular, que en el pasado a menudo se habían sacrificado por la situación de privilegio que se atribuía a la Administración¹⁵.

Este recorrido de transformación y reforma tuvo su culminación en el Código de Procedimiento Administrativo, el Decreto Legislativo 104/2010, que derogaba las normas anteriores y nacía con la intención no solo de reorganizar las normas sobre el procedimiento administrativo, también para adecuarlas a las intervenciones que mientras tanto se habían ido produciendo por parte del Tribunal Constitucional y de otras jurisdicciones superiores (nacionales y europeas), sino también para regular, de forma orgánica, los poderes de los jueces de manera que se les permitiera «satisfacer la pretensión de la parte vencedora¹⁶» gracias a un abanico más amplio de sentencias, que no se limitaran únicamente a la anulación de la resolución juzgada como ilegítima. El objetivo final de la reforma, en definitiva, tendría que haber sido la

¹⁴ Cfr. ROMANO, A.: *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, *Foro.it.*, 1980, p. 258.

¹⁵ NIGRO M.: *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002, p. 237.

¹⁶ Acerca de los principios y los criterios directivos de la ley por delegación, véase más adelante el apartado 4.

concentración y la efectividad de la tutela, según los estándares no solo nacionales, sino también comunitarios europeos, a través, también, de la reorganización de las normas sobre la jurisdicción y los criterios de reparto.

Un claro eco de dicho intento de racionalización, concentración y efectividad de la tutela se transmite en las decisiones del legislador de 2010 sobre las controversias acerca de las sanciones administrativas. Antes de analizar específicamente estos aspectos, sin embargo, es preciso describir, siquiera en sus rasgos fundamentales, el sistema anterior al Código y el entonces incierto y complejo reparto entre ambas jurisdicciones.

III. EL COMPLEJO REPARTO JURISDICCIONAL EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La jurisprudencia nacional acerca del reparto de jurisdicción en materia de sanciones administrativas¹⁷ antes de la introducción del Código de Procedimiento Administrativo, se caracterizaba por un formalismo y una fragmentación extremos, que no solo hacía a menudo incierto el acceso a la justicia – a causa de la dificultad para determinar la jurisdicción –, sino que además a duras penas garantizaba la eficacia de la decisión del tribunal que conocía del asunto, especialmente si se trataba de un tribunal administrativo.

Según el criterio de reparto de la naturaleza de las situaciones jurídicas subjetivas, los litigios se distribuían entre los dos órdenes de jueces, confiando a los jueces administrativos la competencia sobre la actividad de supervisión y sobre la aplicación de sanciones distintas de las pecuniarias (en la medida en que incidieran en los intereses legítimos) y a los jueces ordinarios el control sobre las sanciones administrativas pecuniarias (en la medida en que fueran potencialmente lesivas de los derechos subjetivos). No obstante la claridad aparente de dicha distinción, la superposición entre la actividad de supervisión y la sancionadora hacía que fuera inevitablemente borrosa la línea divisoria entre ambas jurisdicciones, de forma que a menudo se alcanzaban soluciones opuestas, a favor de una u otra jurisdicción.

En este sentido, era emblemático el caso de las sanciones en materia urbanística y medioambiental. Según una primera tendencia de la jurisprudencia¹⁸, la relación de instrumentalidad entre la actividad de supervisión y el ejercicio del poder sancionador debería haber decantado la totalidad de los litigios ante la competencia de los jueces administrativos, en una jurisdicción exclusiva. Esta solución se fundamentaba en el entonces vigente artículo 34 del Decreto Legislativo 80/1998, que atribuía a la jurisdicción exclusiva de los jueces administrativos todos los litigios que tuvieran por objeto los actos, las resoluciones y las acciones de las

¹⁷ Cfr. GIUSTI, A.: *Sanzioni amministrative e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, *Giur.it.*, 2014, 2538; CIMINI, S.: *Il potere sanzionatorio delle pubbliche amministrazioni. Uno studio critico*, Nápoles, 2017, p. 384.

¹⁸ Cfr. Cass. Sez. un 12.03. 2008, núm. 6525, *Foro amm. CDS*, 2008, p. 1038.

administraciones públicas en materia urbanística y de vivienda, que afectaran a «todos los aspectos de la utilización del suelo». Siguiendo una tesis opuesta, otra facción de la jurisprudencia¹⁹ atribuía la materia de las sanciones solamente a los jueces ordinarios, considerando que el artículo 22 bis de la Ley 689/1981 era la norma que atribuía a la jurisdicción ordinaria la totalidad de la materia de las sanciones administrativas²⁰.

Cabe recordar brevemente que la ley de despenalización n.º 689/1981, al describir el régimen jurídico de las sanciones administrativas, atribuía su competencia a los jueces ordinarios, según el reparto de competencias previsto en el artículo 22 bis, y otorgándoles asimismo el poder de anular total o parcialmente el dictamen sancionador o de modificarlo limitándose al importe de la sanción debida (artículo 23)²¹. Por consiguiente, a los jueces que conocían de los recursos contra las sanciones administrativas se les atribuían unos poderes mucho más amplios respecto de los que sancionaba la ley de abolición del contencioso-administrativo, con un efecto de anulación o de modificación de la sanción hasta entonces ajeno a las atribuciones de los jueces ordinarios.

Las resoluciones sancionadoras de las *Authorities* distintas de la CONSOB o el Banco de Italia se trasladaban, en cambio, a la jurisdicción exclusiva de los jueces administrativos. Por el contrario, a los jueces ordinarios les correspondían las sanciones de la CONSOB y del Banco de Italia; para estas últimas, en efecto, se admitía el recurso ante el Tribunal de Apelación de Roma; para las aplicadas por la CONSOB, en cambio, el Texto Refundido de las disposiciones en materia de intermediación financiera consentía el recurso ante los Tribunales de Apelación.

La tutela frente a las sanciones administrativas no solo estaba fragmentada entre los dos órdenes de jueces, sino que, en los casos atribuidos a la competencia de los jueces administrativos, la extensión de su control estaba limitada según los casos. En efecto, los jueces administrativos podrían incidir en la sanción, hasta el punto de reformularla, solo en los casos de referencia expresa al artículo 23 de la Ley 689/1981²². En estos casos, la jurisprudencia reconocía en el poder del juez para modificar y sustituir la sanción recurrida una hipótesis de jurisdicción sobre el fondo de la cuestión.²³ En el ordenamiento italiano, en concreto, los jueces administrativos poseen una jurisdicción que se amplía también al fondo de la

¹⁹ Cass. Sez. un 6.03. 2009, núm. 5455, *Resp. civ. e prev.* 2009, 6, 1392. Corte giust.amm.sic., 4.02.2010, núm. 109, *Foro amm. CDS* 2010, 2, 459; T.A.R. Umbria sez I, 1.10.2009 núm. 594, *Foro amm. Tar* 2009, 10, 2800, T.A.R. Sicilia Palermo sez. II, 28. 11. 2007, núm. 3216, *Foro amm. Tar* 2007, p. 3610.

²⁰ Cass. Sez. un., 2.07. 2008, núm. 18040, en CED Cass, RV 603896; Cass. Sez. un., ord. 4.07. 2006, núm. 15222, *Foro amm. CDS* 2006, p. 3000.

²¹ Cfr. CARANTA, R.: *Note sui modelli di processo e giudizio di opposizione ex art. 23 l. 24 novembre 1989, n. 689, Giust.civ.*, 1989, p. 104.

²² Cfr. TAR Roma, Lazio, Sez. I, 3.06.2010, 14856, en *Foro Amm., Tar*, 2010, 6, 2035; ID, 18.01.2010 núm. 314, *Rass. Dir.farm.*, 2010, p. 789.

²³ Cfr. TAR Roma, Lazio, Sez. I, 6.05.2008, n.º 5578, *Foro Amm., Tar*, 2008, 1678. Sobre este punto, A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Turín, 2007, p. 304.

cuestión cuando puede adoptar una resolución sustitutoria de la Administración, en los casos previstos en la ley²⁴. En caso de no acogerse al artículo 23 de la Ley 689/1981, por el contrario, los jueces tendrían que volver a trasladar a la Administración la reformulación de la sanción, en este caso concreto.

En vísperas de la entrada en vigor del Código, las vías de recurso contra las sanciones se articulaban entre los dos tipos de jueces sobre la base de unos criterios a menudo inciertos y que, de todas formas, no garantizaban una eficacia equivalente de la tutela ofrecida por cada uno de ellos. Junto al poder penetrante del poder de los jueces ordinarios, capaces de sustituir el dictamen de la Administración con sus sentencias, se situaban unos jueces administrativos a menudo poco eficaces, que tendrían que limitarse a la anulación de una resolución, con la posibilidad de incidir en la sanción solo en casos muy limitados.

IV. LA SOLUCIÓN DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Con la Ley núm. 69/2009 el Parlamento italiano delegó en el Gobierno para que adoptara «uno o varios decretos legislativos para la reorganización del procedimiento ante los tribunales administrativos regionales y el Consejo de Estado con el objeto de armonizar las normas vigentes con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con la de las jurisdicciones superiores, de coordinarlas con las normas del Código de Procedimiento Civil como expresión de los principios generales y de garantizar la concentración de las tutelas». Al trazar el futuro Código de Procedimiento Administrativo, el Gobierno tendría que garantizar la «agilidad, la concentración y la efectividad de la tutela», regulando, entre otras cosas, las acciones y las funciones de los jueces «reorganizando las normas vigentes acerca de la jurisdicción de los jueces administrativos, también en relación con las demás jurisdicciones».

En aplicación de dichos criterios, el Decreto Legislativo 104/2010 ha eliminado la fragmentación y las asimetrías existentes hasta ese momento, garantizando así la concentración ante los jueces administrativos, que ostentan la jurisdicción exclusiva, de las controversias en materia de sanciones.

Para las resoluciones sancionadoras de las Autoridades administrativas independientes, el texto original del artículo 133, apartado 1, letra l, establecía un régimen procesal único para «todas las resoluciones», también las emitidas por la CONSOB y el Banco de Italia. A la recuperada centralidad de los jueces administrativos se acompañaba la residualidad de la jurisdicción ordinaria, subrayada por el texto renovado del artículo 22 de la Ley 689/1981, que atribuía (y todavía hoy atribuye) a los jueces ordinarios el conocimiento de los recursos contra los

²⁴ Acerca de la evolución histórica y la connotación actual de la jurisdicción sobre el fondo del asunto, permítasenos remitir a GIUSTI, A.: *Il contenuto conformativo della sentenza del giudice amministrativo*, Nápoles, 2012, p. 41, también para las referencias bibliográficas.

requerimientos «excepto en lo previsto en el artículo 133 del Decreto Legislativo de 2 de julio de 2010, n.º 104 y en otras disposiciones legales».

La atribución centralizada a los jueces administrativos de la totalidad de contenciosos sobre las sanciones no tendría que comportar una disminución de los niveles de tutela anteriores; al eliminar las asimetrías del pasado y uniformar la amplitud del control de los jueces administrativos, el artículo 134, apartado 1, letra c, preveía por consiguiente la ampliación del conocimiento también del fondo de la cuestión en el caso de los litigios relativos a las sanciones pecuniarias cuya vía de recurso hubiese sido devuelta a la jurisdicción de los jueces administrativos, incluidas aquellas aplicadas por las Autoridades administrativas independientes y por la CONSOB y el Banco de Italia. En concreto, los jueces podrían incidir en la sanción con los mismos poderes de sustitución previstos en el artículo 23 de la Ley 689/1981.

Este efecto de concentración y plenitud de la tutela ha afectado no solo a las sanciones de las *Authorities*, sino también a otros sectores de la actividad administrativa que antes se caracterizaban por la misma fragmentación de la tutela. Piénsese, por ejemplo, en la unificación de los litigios relativos a la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos (artículo 133, apartado 1, letra t) ante la jurisdicción exclusiva de los jueces administrativos, que anteriormente, por el contrario, se “contendían” ante los jueces ordinarios aprovechando la borrosa distinción entre poder regulador (que también incide sobre los intereses legítimos) y poder sancionador (vinculado a los derechos subjetivos).

De todavía mayor relieve es la reorganización de la conformación de las jurisdicciones para las ya citadas sanciones en materia urbanística y medioambiental. El artículo 133, apartado 1, letra f, atribuye actualmente a los jueces administrativos, con jurisdicción exclusiva, «los litigios que tengan por objeto los actos y las resoluciones de las Administraciones Públicas en materia urbanística y vivienda, que conciernen a todos los aspectos del uso del suelo»; de igual forma, si bien no existe una norma que remita de forma unitaria a la materia del «medio ambiente», la norma en vigor sobre la jurisdicción exclusiva enumera múltiples controversias correspondientes a la protección del medio ambiente. Piénsese en las inherentes a la «acción integral de gestión del ciclo de residuos» (artículo 133, apartado 1, letra p) o a las que tratan de las resoluciones relativas a la regulación o a la prohibición de la explotación de actividades industriales insalubres o peligrosas (artículo 133, apartado 1, letra r) así como las que versan sobre los daños medioambientales (artículo 133, apartado 1, letra s).

En esta conformación unitaria y concentrada de las tutelas bajo la competencia de los jueces administrativos como jurisdicción exclusiva y sobre el fondo de la cuestión intervino, sin embargo, el Tribunal Constitucional italiano, que se pronunció a favor de que los jueces ordinarios reconquistaran su control sobre las

sanciones emitidas por el Banco de Italia y la CONSOB.

V. LA CONTROVERTIDA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO EN LAS SANCIONES DE LA CONSOB.

Mediante la sentencia núm. 162 de 27 de junio de 2012²⁵, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 133, letra l, en la parte en que atribuía a la jurisdicción exclusiva de los jueces administrativos los litigios sobre las sanciones de la Comisión Nacional para las Sociedades Mercantiles y la Bolsa, así como del artículo 134, apartado 1, letra c, en la parte en que ampliaba el conocimiento de los jueces administrativos al fondo de la cuestión sobre las sanciones pecuniarias de la CONSOB. A la sentencia de 2012 le siguió la sentencia n.º 94, de 15 de abril de 2014²⁶, a través de la cual el Tribunal Constitucional, aplicando los mismos principios, reasignó a los jueces ordinarios también las sanciones del Banco de Italia, declarando la inconstitucionalidad de su atribución a la jurisdicción exclusiva y del fondo de la cuestión a los jueces administrativos.

En ambos casos, el Tribunal acogía el juicio de inconstitucionalidad por exceso de poder de delegación, considerando que los artículos 133 y 134 del Código de Procedimiento Administrativo rebasarían los límites de la delegación según la prevé el artículo 44 de la Ley 69/2009, que, siguiendo la interpretación de los magistrados constitucionales, habría impuesto la reordenación de las normas de reparto acatando la jurisprudencia de las jurisdicciones superiores, sin la posibilidad de innovar. La decisión del Código a favor de la jurisdicción exclusiva y sobre el fondo de la cuestión de los jueces administrativos habría contradicho, por lo tanto, la orientación de las Secciones Unificadas del Tribunal de Casación, que habían atribuido a los jueces ordinarios las sanciones de la CONSOB y del Banco de Italia, en la medida en que inciden en situaciones de derechos subjetivos.

Los jueces constitucionales pusieron así punto final a una controversia que había surgido entre las Secciones Unificadas y los jueces administrativos y que, a lo largo del tiempo, había tenido resultados contradictorios. Como hemos recordado, el Texto Refundido de las disposiciones en materia de intermediación financiera (artículo 195, Decreto Legislativo n.º 58, de 24 de febrero de 1998) atribuyó al Tribunal de Apelación los recursos contra las sanciones de la CONSOB, reconociendo a los jueces los poderes establecidos en el artículo 23 de la Ley

²⁵ En *Giur.cost.*, 2012, p. 2204. Para una opinión negativa sobre esta sentencia, véase: CLARICH, M.; PISANESCHI, A.: *Le sanzioni amministrative della Consob nel "balletto" delle giurisdizioni: nota a Corte Costituzionale 27 giugno 2012, n. 162*, www.giustizia-amministrativa.it; POLICE, A.; DAIDONE, A.: *Il conflitto in tema di giurisdizione della Consob ed i limiti della Corte Costituzionale come giudice del riparto*, *Giur.it*, 2013, p. 684. GRÜNER, G.: *Note minime sul riparto di giurisdizione e sulla tutela giurisdizionale in materia di sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, www.giustamm.it, 24.02.2014. Para una opinión positiva, véase, en cambio, CERRATO, A.: *La "reviviscenza" della competenza giurisdizionale del giudice ordinario nell'opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob*, *Giur.it*, 2013, p. 1347.

²⁶ Permítasenos remitir para un comentario sobre la misma a GIUSTI, A.: *Sanzioni amministrative e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, cit., p. 2538.

689/1981. El Tribunal de Apelación de Roma era, en cambio, competente para las sanciones aplicadas por el Banco de Italia, en cumplimiento del artículo 145, Decreto Legislativo 385/1993, el Texto Refundido en materia de entidades bancarias y de crédito. A pesar del dato normativo, los jueces administrativos²⁷ habían intentando de todas formas ampliar su control también a dichas resoluciones sancionadoras, apoyándose en la disposición del artículo 7 de la Ley 205/2000 que confiaba a la competencia de los jueces administrativos «todos los litigios en materia de servicios públicos, incluidos los que afectan a la supervisión del crédito, los seguros y el mercado inmobiliario». La estrecha relación del poder sancionador con la actividad de supervisión –así como la compleja separación de los ámbitos respectivos– había avalado una interpretación inclusiva de la referencia a los servicios que afectan a la «supervisión del crédito» que incluía la potestad sancionadora, con la derogación táctica consiguiente de las citadas normas sobre la jurisdicción. Esta solución jurisprudencial fue contradicha, sin embargo, por el legislador, reafirmado la competencia de la jurisdicción ordinaria sobre las sanciones de la CONSOB²⁸ y del Banco de Italia²⁹.

El Tribunal Constitucional italiano, acogiendo el criterio de inconstitucionalidad por exceso de delegación, no solo ha impuesto la cristalización legislativa de una tendencia jurisprudencial polémica, carente de los rasgos de estabilidad que presupone el criterio indicado por el artículo 44, Ley 69/2009, sino que ha vuelto a introducir, asimismo, el fraccionamiento entre las jurisdicciones, lejos de los objetivos a los que aspiraba el legislador delegado, mediante la reorganización del reparto entre los dos órdenes de jueces, es decir, el principio de efectividad y de concentración de la tutela.

De estas mismas premisas de la ley por delegación, en efecto, se podría haber llegado a una solución distinta, de signo opuesto a la sancionada por los jueces constitucionales, al asignar a los jueces administrativos el conocimiento pleno de la acción sancionadora integral, hasta legitimar una intervención de sustitución, en el caso en que la medida emitida tuviese naturaleza pecuniaria. Este modelo de control no solo no habría entrado en contradicción con los principios y los criterios rectores de la delegación y, sobre todo, con los principios constitucionales de los que son derivación directa, sino que, por el contrario, habría estado totalmente en línea con los cánones de efectividad esbozados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, justamente en relación con los poderes de los jueces administrativos italianos sobre los litigios en materia de sanciones.

VI. EL CONTROL DEL JUEZ ITALIANO SOBRE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES: ENTRE EL DERECHO INTERNO Y EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.

²⁷ Consejo Constitucional, Stato, Sez. VI, 13.05.2003, n.º 2533, en *Giust.civ.*, 2004, I, 1895.

²⁸ Art.1, apartado 2, Decreto Legislativo 5/2003.

²⁹ Art. 26, Ley 262/2005.

Con posterioridad a la redefinición de la conformación de las jurisdicciones realizada por el Tribunal Constitucional, el contenido del control de los jueces italianos sobre las sanciones administrativas de las Autoridades independientes debe examinarse con la guía de las disposiciones de la Ley 689/1981 y del posterior Decreto Legislativo 150/2011 (que modificó y derogó parcialmente la anterior ley de despenalización) y de las normas del Código de Procedimiento Administrativo.

Para las resoluciones sancionadoras de la CONSOB y del Banco de Italia, la norma de referencia es en la actualidad el artículo 6 del Decreto Legislativo 150/2011, que atribuye a los jueces civiles los poderes correspondientes al derogado artículo 23, Ley 689/1981, permitiéndole «anular total o parcialmente el dictamen o modificarlo incluso de forma limitada al importe de la sanción debida». Retomando una categoría elaborada por la jurisprudencia para justificar el reparto de resoluciones análogas entre dos órdenes distintos de jueces, las sanciones de la CONSOB y del Banco de Italia se trasladan a los jueces ordinarios por cuanto son expresión de un poder vinculado, no un poder público y ajeno a toda valoración del interés público, típica en cambio de la discrecionalidad administrativa³⁰. Esta actividad sería similar a la realizada por los jueces, hasta el punto de que se califica como “discrecionalidad judicial”, y como tal, reproducible e impugnabile³¹.

El tema del control de los jueces administrativos sobre las sanciones de las Autoridades administrativas independientes se cruza, en cambio, con el asunto más amplio y complejo del control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica de la Administración Pública³². Los presupuestos de hecho de la sanción se describen a menudo, en efecto, amparándose en conceptos jurídicos indeterminados³³, para la verificación de los cuales es preciso recurrir a conocimientos técnicos, propios del área de conocimiento científico del sector en cuestión. Cuando el legislador se ampara en conceptos jurídicos indeterminados, a la Administración, para aplicar la sanción, se le pide que valore hechos denominados complejos, cuya complejidad consiste en la imposibilidad de alcanzar unos resultados unívocos, tendencialmente ciertos (como en el caso opuesto de las denominadas «comprobaciones técnicas») Dicha actividad evaluadora puede, por consiguiente, derivar en múltiples soluciones, todas ellas técnicamente correctas. Esta pluralidad de soluciones se sintetiza

³⁰ Cass. Sez. un., 22.07. 2004 núm. 13709 en Cass. CED Rv.574841; ID, 15.07. 2010, núm. 16577, en Cass. CED Rv 614303.

³¹ Cfr. GOISIS, F.: *Discrezionalità e autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, Riv.it.dir.pub.com., 2013, p. 79.

³² Entre la copiosa doctrina italiana acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración Pública, cabe destacar, *ex multis*, MARZUOLI, C.: *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milán, 1985; DE PRETIS, D.: *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padua, 1995; LAZZARA, P.: *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padua, 2002; CINTIOLI, F.: *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e “giurisdizionalizzazione”*, Milán, 2005; Giusti, A.: *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Nápoles, 2007.

³³ Los denominados *Unbestimmte Rechtsbegriffe* alemanes, sobre los cuales cfr. DE PRETIS, D.: *Valutazione amministrativa*, cit., p. 39.

generalmente en el concepto de “*opinabilidad*”³⁴. No obstante, opinabilidad no significa que se susceptible de impugnación³⁵: tanto la comprobación como la evaluación técnica entran en la esfera de la legitimidad y en las dinámicas de la *quaestio facti*; de ello se deduce, en consecuencia, la posibilidad para el juez de repetir la misma actividad evaluadora, aplicando los mismos conocimientos científico-técnicos. Para realizar dichas evaluaciones y formular una opinión sobre determinadas situaciones para motivar el dictamen, los jueces pueden recurrir a la pericia técnica, que el Código de Procedimiento Administrativo limita, sin embargo, a las hipótesis en que esta sea “indispensable”. Las evaluaciones expresadas por el perito técnico forman el convencimiento del juez sobre la validez de la resolución impugnada, sin sustituir su contenido. La decisión acerca de la legitimidad de la resolución no depende, pues, de un juicio de preferencia del juez para una evaluación (la del perito técnico) respecto de aquella de la Administración, sino de la corrección de los criterios técnicos empleados por la Administración y por su aplicación concreta. Si los jueces impusieran a la Administración la solución del perito, esta estaría sustituyendo el dictamen que ha tenido en cuenta el interés público, traspasando así los límites de la jurisdicción. Corresponde, en efecto, a la Administración hacer su elección entre las distintas soluciones opinables, eligiendo la que se considera más apta para satisfacer las razones del interés público, sin que los jueces puedan tomar su lugar³⁶.

Para resumir los contenidos y los límites de este control, la jurisdicción había elaborado las fórmulas sintéticas del «control débil» y del «control fuerte». El «control débil»³⁷ excluía, por lo tanto, un poder sustitutorio de los jueces que llegara a sobreponer su propia evaluación técnica opinable o su propio modelo lógico de aplicación del concepto de indeterminado por encima del de la Administración (propios, en cambio, del «control fuerte»), limitándose a comprobar la lógica, la uniformidad y la adecuación de la resolución y de sus motivaciones, así como la integridad del trámite.

Por último, cuando la sanción tenga naturaleza pecuniaria, los jueces, de conformidad con el artículo 135 del Código, pueden ejercer su control hasta reformularla, con los poderes sustitutorios correspondientes al ya derogado artículo 23 de la Ley 689/1981. La previsión de una jurisdicción exclusiva y que incluya el fondo de la cuestión permite a los jueces administrativos, por tanto, ampliar su control a la totalidad de la acción sancionadora, según un modelo de auténtica «jurisdicción plena». Contrariamente, el arrinconamiento de los jueces ordinarios se

³⁴ Cfr. LEDDA, F.: *Potere, tecnica e sindacato giudiziario*, en *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milán, 1997, p. 309.

³⁵ Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 9 aprile 1999, núm. 601, en *Dir. Proc. Amm.*, 2000, p. 182, con comentario de DELSIGNORE, M.: *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, *ivi*, 185 y LAZZARA, P.: “*Discrezionalità tecnica e situazioni giuridiche soggettive*”, *ivi*, p. 212.

³⁶ Cfr. GIUSTI, A.: *Discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, en *Giur.it.*, 2015, p. 1211.

³⁷ Cfr., *ex multis*, Cons. di Stato, sez. IV, 17.06.2014, núm. 3053; Id., 20.05.2014, núm. 2526.

habría transformado en una *deminutio* de la tutela, en contradicción con los objetivos de mayor efectividad intrínsecos a la “reunificación” de la jurisdicción.

La jurisprudencia administrativa más reciente en materia de sanciones, una vez abandonadas las categorías del «control débil» y del «control fuerte», propone actualmente un control pleno de los hechos complejos opinables, también mediante el recurso a la pericia técnica judicial. Los jueces italianos³⁸ han aclarado que, «más allá de obsoletas y estereotipadas formas definitorias», es necesario ejercer un «control común a nivel comunitario europeo, en el que el principio de la tutela judicial efectiva se conjugue con la especificidad de los litigios, en el que se atribuya al juez la tarea no de ejercitar un poder, sino de comprobar –sin limitación alguna– si el poder atribuido con dicha finalidad a la Autoridad antitrust se ha ejercitado correctamente».

Este estándar de efectividad según el derecho comunitario europeo ha sido reflejado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el modelo de la denominada *full jurisdiction*³⁹. Los jueces de Estrasburgo⁴⁰ califican como tal un control jurisdiccional que permite realizar un análisis «*point by point*» de todos los elementos de hecho y de derecho relevantes para la aplicación de la sanción, sin que la autoridad judicial esté vinculada a las comprobaciones llevadas a cabo por la Administración. También en la reconstrucción de los jueces europeos el límite de dicho control está representado por la evaluación del interés público, propio de la discrecionalidad administrativa, cuya «racionalidad y coherencia» es lo único que el juez puede controlar.

VII. CONCLUSIONES.

La conformación actual de las jurisdicciones sobre las resoluciones sancionadoras de las Autoridades administrativas independientes ofrece un cuadro con luces y sombras. Es indudable que tanto los jueces ordinarios como los administrativos son capaces de garantizar la plena tutela, con un control que se extiende hasta la reformulación de la sanción pecuniaria y que encuentra su límite fisiológico en la evaluación del interés público, potestad de la Administración. Queda la duda de que, a la luz de los principios expresados en la delegación sobre el procedimiento administrativo, la solución del Tribunal Constitucional, acogida hoy en el texto modificado del Decreto Legislativo 104/2010, fuese realmente conforme a la exigencia de garantizar la efectividad de la tutela o si dicho objetivo se realizase mejor a través de su concentración ante un juez único, permitiendo en concreto al

³⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI 20.02.2008, núm. 595.

³⁹ Cfr. ALLENA, M.: *Art. 6 CEDU. Procedimento e Processo*, Nápoles, 2012; GOISIS, F.: *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa*, *Dir.proc.amm.*, 2015, p. 546; CINTIOLI F.: *Giusto processo, Cedu e sanzioni antitrust*, *Dir.proc.amm.*, 2015, p. 507.

⁴⁰ Así en la sentencia Grande Stevens y otros contra Italia, cit. Sobre estos aspectos, cfr. GIUSTI, A., *Sanzioni amministrative e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *La prospettiva della giurisdizione*, www.giustamm.it, 2015.

juez administrativo conocer de la totalidad del procedimiento sancionador confiado a la CONSOB y al Banco de Italia, conciliando así en la síntesis de la «jurisdicción exclusiva y del fondo de la cuestión» el perfil de poder público y el estrictamente patrimonial que el reparto anterior entre las jurisdicciones había mantenido separado.

BIBLIOGRAFÍA

ALLENNA, M.:

- *Art. 6 CEDU. Procedimento e Processo*, Nápoles, 2012.
- *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi CEDU*, *Giornale Dir. Amm.*, 2014, p. 1053.

BACHELET, V.: *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milán, 1966.

CARANTA, R.: *Note sui modelli di processo e giudizio di opposizione ex art. 23 l. 24 novembre 1989, n. 689*, *Giust.civ.*, 1989.

CASSESE, S.; FRANCHINI, C.: *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.

CERBO P.: *Le sanzioni amministrative*, Milán, 1999.

CERRATO, A.: *La “reviviscenza” della competenza giurisdizionale del giudice ordinario nell’opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob*, *Giur.it*, 2013.

CIMINI, S.: *Il potere sanzionatorio delle pubbliche amministrazioni. Uno studio critico*, Nápoles, 2017.

CINTIOLI, F.:

- *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e “giurisdizionalizzazione”*, Milán, 2005.
- *Giusto processo, Cedu e sanzioni antitrust*, *Dir.proc.amm.*, 2015.

CLARICH, M.; PISANESCHI, A.: *Le sanzioni amministrative della Consob nel “balletto” delle giurisdizioni: nota a Corte Costituzionale 27 giugno 2012, n. 162*, www.giustizia-amministrativa.it.

DE PRETIS, D.: *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padua, 1995.

DELSIGNORE, M.: *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, *Dir.proc.amm.*, 2000.

FOLLIERI, E.: *La giustizia amministrativa nella Costituente tra unicità e pluralità delle giurisdizioni*, *Dir.proc.amm.*, 2001.

GIANNINI, M. S.: *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, en *Riv.dir.proc.*.

GIANNINI, M. S.; PIRAS, A., (sub voce), *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, en *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milán, 1970.

GIUSTI, A.:

- *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Nápoles, 2007.
- *Discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, en *Giur.it.*, 2015.
- *Il contenuto conformativo della sentenza del giudice amministrativo*, Nápoles, 2012.
- *Sanzioni amministrative e convenzione europea dei diritti dell'uomo. La prospettiva della giurisdizione*, en www.giustamm.it, 2015.
- *Sanzioni amministrative e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, *Giur.it.*, 2014.

GOISIS, F.:

- *Discrezionalità e autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, *Riv.it.dir.pub.com.*, 2013.
- *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa*, en *Dir.proc.amm.*, 2015, p. 546.

GRÜNER, G.: *Note minime sul riparto di giurisdizione e sulla tutela giurisdizionale in materia di sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, en www.giustamm.it, 24.02.2014.

LAZZARA, P.:

- *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padua, 2002.
- *“Discrezionalità tecnica e situazioni giuridiche soggettive*, en *Dir.proc.amm.*, 2000.

LEDDA, F.: *Potere, tecnica e sindacato giudiziario*, en *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milán, 1997.

MARZUOLI, C.: *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milán, 1985.

MERUSI, F.: *Giustizia amministrativa e Autorità indipendenti*, en *Dir.proc.amm.*, 2002.

MINGHETTI, M.: *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881.

NIGRO M.: *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002.

PAGLIARI, G.: *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padua, 1988.

PALIERO, C. E.; TRAVI, A. (voce): *Sanzioni amministrative*, en *Enc.dir.*, Milán, vol. XLI, 1989.

POLICE, A.: *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Turín, 2007.

POLICE, A.; DAIDONE, A.: *Il conflitto in tema di giurisdizione della Consob ed i limiti della Corte Costituzionale come giudice del riparto*, en *Giur.it*, 2013.

ROMANO, A.:

- *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, *Foro.it.*, 1980.

- *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, *Dir.proc.amm.*, 1983.

SANDULLI, M.A.: *Sanzione amministrativa*, en *Enc.giur.Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992.

SCOCA F.G.: *Giustizia amministrativa*, Turín, 2014.

SPAVENTA S.: *La giustizia nell'amministrazione*, Turín, 1949.

TRAVI, A.: *Lezioni di giustizia amministrativa*, XII ed., Milán, 2016.

