

## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

Principio generale dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 penali, attesa la diversità dei due tipi di violazione. Corte di Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 5252 del 04/03/2011

### **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni -**

Principio generale dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 - Sanzione più grave aumentata fino al triplo - Applicabilità ai soli casi di concorso formale - Fattispecie della continuazione di cui all'art. 81, secondo comma, cod. pen. - In tema di sanzioni amministrative, l'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede che - salve le ipotesi di cui al secondo comma, in materia di violazione delle norme previdenziali ed assistenziali - la sanzione più grave aumentata fino al triplo può essere irrogata nei soli casi di concorso formale, senza che possa ritenersi applicabile il medesimo meccanismo sanzionatorio alla fattispecie della continuazione di cui all'art. 81, secondo comma, cod. pen.; la disciplina di cui al citato art. 8 - che non subisce deroghe neppure in base alla successiva previsione di cui all'art. 8-bis della medesima legge, che ha introdotto, in tema di sanzioni amministrative, il corrispondente di alcune forme di recidiva penale - non configura alcuna ipotesi di illegittimità costituzionale sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alle sanzioni penali, attesa la diversità dei due tipi di violazione. Corte di Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 5252 del 04/03/2011

Corte di Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 5252 del 04/03/2011

## **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

A seguito di ricorso tempestivamente depositato avverso tre distinti verbali di accertamento elevati dal Comando di Polizia municipale di Bologna nei confronti di Ri.. Monia (tutti per violazione dell'art. 7 C.d.S., relativamente all'avvenuto transito in z.t.l. del Comune di Bologna), il giudice di pace adito, con sentenza n. 4071/2004 (depositata il 1 dicembre 2004), rigettava, in via principale, l'opposizione proposta, dichiarava sussistenti giusti motivi per la riduzione dell'importo dovuto all'opposta P.A. entro il limite del minimo edittale e compensava tra le parti le spese del giudizio.

Avverso la suddetta sentenza del giudice di pace di Bologna ha proposto ricorso per cassazione (notificato al Comune di Bologna il 10 giugno 2005) Ri.. Monia, basato su tre motivi, avverso il quale si è costituito in questa fase l'intimato ente con apposito controricorso (notificato il 15 luglio 2005).

Il difensore della ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

## **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo la ricorrente ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 201

## Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1

C.d.S., comma 1, e dell'art. 385 reg. att. C.d.S. (D.P.R. n. 495 del 1992), in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, con riferimento all'assunta illegittimità dei verbali impugnati per omessa indicazione delle modalità con le quali erano avvenuti gli accertamenti e dei motivi che avevano reso impossibile la contestazione immediata.

1.1 Il motivo è infondato e deve, pertanto, essere rigettato. Si ricorda che, nel contesto del quadro normativo che aveva conosciuto numerose modifiche al testo originario del D.Lgs. n. 285 del 1992 (individuante il nuovo codice della strada), intervenne, nel 2003, con significativa incidenza su di esso, il D.L. n. 151 del 27 giugno (pubbl. in G.U. 30 giugno 2003, n. 149), convertito, con modif., nella L. 1 agosto 2003, n. 214, (pubbl. in G.U. 12 agosto 2003, n. 186, suppl. ord. n. 133), il quale, con l'art. 4, comma 1, ebbe ad apportare una serie di variazioni all'art. 201 del predetto Decreto Legislativo riportando direttamente in questa norma l'elenco dei casi per i quali non poteva ritenersi - per espresso disposto normativo - necessaria la contestazione immediata, fermo restando l'obbligo, in queste ipotesi, per gli organi accertatori, di procedere comunque alla notificazione degli estremi della violazione nel termine (allora fissato) di 150 giorni dall'accertamento, con la riaffermazione del principio generale contenuto nel comma 1 della stessa disposizione in base al quale, in caso di impossibilità della stessa contestazione in forma immediata, il verbale - da notificarsi nel predetto termine - deve contenere l'esplicazione sufficiente dei motivi della riferita impossibilità.

In particolare l'art. 201, nuovo comma 1 bis, (prima dell'integrazione recentemente apportata dalla L. 29 luglio 2010, n. 120, art. 36, comma 1), così complessivamente disponeva nella sua versione originaria (applicabile specificamente nell'ipotesi esaminata dal giudice di pace di Bologna): "Fermo restando quanto indicato dal comma 1, nei seguenti casi la contestazione immediata non è necessaria e agli interessati sono notificati gli estremi della violazione nei termini di cui al comma 1:

- a) impossibilità di raggiungere un veicolo lanciato ad eccessiva velocità;
- b) attraversamento di un incrocio con il semaforo indicante la luce rossa;
- c) sorpasso vietato;
- d) accertamento della violazione in assenza del trasgressore e del proprietario del veicolo;
- e) accertamento della violazione per mezzo di appositi apparecchi di rilevamento direttamente gestiti dagli organi di Polizia stradale e nella loro disponibilità che consentono la determinazione dell'illecito in tempo successivo poiché il veicolo oggetto del rilievo è a distanza dal posto di accertamento o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari;
- f) accertamento effettuato con i dispositivi di cui al D.L. 20 giugno 2002, n. 121, art. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni;
- g) rilevazione degli accessi di veicoli non autorizzati ai centri storici, alle zone a traffico limitato, o della circolazione sulle corsie e sulle strade riservate attraverso i dispositivi previsti dalla L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 133 bis. Per le violazioni riconducibili a tutti questi casi, perciò, non si doveva considerare più necessaria la contestazione immediata e, sulla scorta del disposto del medesimo art. 201, nuovo comma 1 ter, (introdotto sempre per effetto del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, art. 4, conv. nella L. 1 agosto 2003, n. 214), si evinceva che il legislatore

## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

non aveva inteso imporre nemmeno l'osservanza dell'obbligo dell'esplicitazione dei relativi motivi, da ritenersi insiti - per presunzione di legge - nella natura stessa delle violazioni, risultando sufficiente procedere, nei termini prescritti, alla notificazione degli estremi dell'infrazione in modo preciso e dettagliato e con l'indicazione degli ulteriori elementi contenuti nell'art. 385, comma 1, del richiamato regolamento di esecuzione (rimasto immutato).

Più precisamente il citato comma 1 ter, nel primo periodo, recita:

"Nei casi diversi da quelli di cui al comma 1 bis nei quali non è avvenuta la contestazione immediata, il verbale notificato agli interessati deve contenere anche l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata".

Da questa disposizione si desume, pertanto, che, al di fuori degli individuati casi, quando si procede a contestazione differita con la successiva notificazione degli estremi della violazione, è indispensabile anche indicare i motivi che non hanno consentito di provvedere alla contestazione stessa in modo contestuale all'accertamento e, tanto, sulla scorta dell'implicito presupposto che non sono solo quelli specificamente richiamati i casi in cui è possibile procedere a contestazione, per l'appunto, differita, potendo in concreto configurarsi altre particolari eventualità in cui, per motivi contingenti, è impedito agli organi accertatori di realizzare la contestazione immediata; in quest'ultima situazione rimane obbligatorio, a carico degli agenti, riportare l'indicazione specifica dei motivi ostativi alla stessa contestazione immediata. Pertanto, alla stregua di questo impianto normativo, bisogna ritenere che nei casi elencati nell'art. 201 C.d.S. 1992, comma 1 bis, - da qualificarsi come ipotesi tipizzate di esclusione legale della necessità di assolvere all'obbligo della contestazione immediata - non può essere riconosciuto alcun margine di apprezzamento in sede giudiziaria circa la (eventuale) possibilità di effettuare la contestazione in forma, appunto, immediata e l'indicazione nel verbale del verificarsi di una di tali ipotesi non richiede ulteriori giustificazioni in ordine alla circostanza di non aver proceduto alla stessa contestazione immediata.

Alla stregua della riportata interpretazione del parametro normativo di riferimento riguardante il tipo di violazione contestata alla ricorrente (transito in z.t.l.), la doglianza dedotta con il primo motivo non è meritevole di pregio, risultando insussistente la supposta violazione di legge.

In proposito si deve ricordare che anche la più recente giurisprudenza di questa Corte ha escluso che, con riferimento alle violazioni in questione, sia obbligatoria la contestazione immediata, essendo stato statuito (v. Cass. 3 aprile 2007, n. 8244, e Cass. 15 ottobre 2008, n. 25180) che, in tema di accertamento delle infrazioni al codice della strada, l'espressa previsione contenuta nell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, così come introdotto dal D.L. 27 giugno 2003, n. 151, art. 4, conv. in L. 1 agosto 2003, n. 214 (pacificamente applicabile, sul piano temporale, nella fattispecie), ha assoggettato ad identica disciplina, ai fini dell'esonero dall'obbligo di contestazione immediata, sia l'accesso alle zone a traffico limitato sia la circolazione sulle corsie riservate, così producendo l'effetto di rendere possibile, dal momento in cui tale norma è entrata in vigore, l'utilizzo dei dispositivi previsti dalla L. n. 127 del 1997, art. 17, comma 133 bis, (cosiddette "porte telematiche"), specificandosi, peraltro, che tali dispositivi, anche se

## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

installati in conformità di specifiche autorizzazioni ministeriali precedenti l'entrata in vigore dell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, lett. g), consentono anche la rilevazione degli illeciti relativi agli accessi alle corsie riservate, poste in corrispondenza o all'interno dei varchi di accesso alle zone a traffico limitato. 2. Con il secondo motivo la ricorrente ha censurato la sentenza impugnata prospettando, in ordine all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la violazione o falsa applicazione della L. n. 689 del 1981, art. 8, comma 2, nonché, con riguardo all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, l'omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia, sollecitando, in proposito, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'ottenimento della declaratoria di illegittimità costituzionale della menzionata L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, comma 2, nella parte in cui limita il proprio campo di applicazione alle violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie. 2.1. Anche questo motivo non si prospetta fondato e deve, perciò, essere respinto, ritenendosi che sono sussistono i presupposti per sollevare la dedotta questione di costituzionalità. Si osserva, al riguardo, che la L. n. 689 del 1981, contiene anche la previsione - con la consueta clausola di "salvezza" delle diverse disposizioni normative derogatrici - della disciplina relativa all'ipotesi della contestuale commissione di una pluralità di violazioni amministrative ascrivibile ad un unico agente, così occupandosi anche della fattispecie del concorso formale di infrazioni amministrative realizzato attraverso la trasgressione - mediante una sola condotta - di plurimi precetti amministrativi (c.d. concorso eterogeneo) o della stessa disposizione sanzionatoria (c.d. concorso omogeneo), mentre la diversa fattispecie della "continuazione" non era contemplata nell'impostazione originaria della richiamata legge depenalizzatrice, avendo ricevuto solo successivamente, in modo specifico e diretto, un riconoscimento limitato alle sole infrazioni contemplate in materia previdenziale ed assistenziale, alla stregua di un sopravvenuto intervento normativo integrativo dell'art. 8.

E per questo che la giurisprudenza di questa Corte (v., tra le tante, Cass. 16 dicembre 2005, n. 27799; Cass. 21 maggio 2008, n. 12974, e Cass. 6 ottobre 2008, n. 24655), alla quale si è correttamente conformato il giudice di pace nell'impugna sentenza, ha statuito, a più riprese, che in tema di sanzioni amministrative pecuniarie, la L. n. 689 del 1981, art. 8, prevede il cumulo cosiddetto "giuridico" delle sanzioni per le sole ipotesi di concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, ossia nelle ipotesi di più violazioni commesse con un'unica azione ad omissione; non lo prevede, invece, nel caso di molteplici violazioni commesse con una pluralità di condotte. In tale ultima ipotesi non è applicabile per analogia la normativa in materia di continuazione dettata per i reati dall'art. 81 c.p., sia perché la menzionata L. n. 689 del 1981, art. 8, al comma 2, prevede una simile disciplina solo per le suddette violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (evidenziandosi così l'intento del legislatore di non estendere detta disciplina ad altri illeciti amministrativi), sia perché la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese alla materia degli illeciti amministrativi.

Solo con il nuovo art. 8 bis, introdotto per effetto del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 94, nel quadro di un'innovazione più ampia facente riferimento all'istituto generale della "reiterazione delle violazioni" (che, in un certo qual senso, riprende la regolamentazione propria

## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

della recidiva rilevante nell'ambito penale), il legislatore ha inteso - con la previsione inclusa nel comma 4 della recente disposizione - conferire un rilievo diverso ed attenuato alla continuazione con riguardo a tutti gli illeciti amministrativi, disponendo che, nel caso di violazioni successive (alla prima), le stesse non sono valutate ai fini della reiterazione quando sono commesse in tempi ravvicinati e si prospettano riconducibili ad una programmazione unitaria. In sostanza, perciò, la rilevanza dell'unicità del "disegno trasgressivo" non è stata prevista in funzione dell'applicazione di una sanzione unica e ridotta nella sua determinazione quantitativa complessiva bensì quale situazione ostativa alla produzione degli effetti che altrimenti conseguirebbero in virtù del riconoscimento della sussistenza della "reiterazione", disciplinata nei precedenti commi del medesimo art. 8 bis.

Pertanto, nell'attuale quadro normativo, al di là di questo limitato (ed improprio) effetto conferito alla continuazione in relazione alla sua attitudine ad escludere le conseguenze della reiterazione, l'unificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione - nella misura massima del triplo di quella prevista per la violazione più grave - in ordine a plurime trasgressioni di diverse disposizioni o della medesima disposizione, riguarda, ai sensi dell'art. 8, comma 1, in questione, esclusivamente l'ipotesi in cui la pluralità delle violazioni discenda da un'unica condotta e, quindi, non opera nel caso di condotte distinte, quantunque collegate sul piano dell'identità di una stessa intenzione plurioffensiva (al di fuori ovviamente delle violazioni attinenti alla materia previdenziale ed assistenziale, indicate nel comma 2), nella cui ipotesi, perciò, trova applicazione il criterio generale del cumulo materiale delle sanzioni. In definitiva, in tema di sanzioni amministrative, l'istituto della reiterazione nell'illecito, previsto dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 8 bis, introdotto dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 94, rappresenta il corrispondente in materia amministrativa di alcune forme della recidiva penale (specifica ed infraquinquennale, art. 99 c.p., comma 2, nn. 1 e 2), fungendo da circostanza aggravante nei casi espressamente previsti dalla legge. Pertanto, esso non opera quale elemento unificante ai fini della sanzione del precedente art. 8 a guisa di continuazione (art. 81 c.p., comma 2), e non ha modificato il principio generale, desumibile dal citato art. 8, secondo cui la sanzione più grave aumentata sino al triplo non può essere irrogata, salve le ipotesi eccezionali del secondo comma (violazioni delle norme previdenziali ed assistenziali), che nei soli casi di concorso formale (corrispondente all'art. 81 c.p., comma 1). La previsione di cui alla medesima L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 8 bis, comma 4, relativa alle "violazioni amministrative ... commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria", è dettata al solo fine di escludere l'effetto aggravante che deriverebbe dalla reiterazione e non in funzione dell'unificazione della sanzione.

Alla luce di tali argomentazioni la questione di costituzionalità - per supposta violazione dell'art. 3 Cost. - sollecitata dalla difesa della ricorrente appare manifestamente infondata, anche con riguardo all'indicato parametro normativo di cui alla L. n. 689 del 1981, nuovo art. 8 bis, che deve, necessariamente, essere inquadrato nei confini precedentemente descritti, svolgendo una funzione ben circoscritta e non estensibile ad altre diverse ipotesi. Con riguardo alla suddetta questione (relativa alla L. n. 689 del 1981, art. 8, comma 2) deve, quindi, essere riconfermato il principio secondo cui, in ipotesi di pluralità di illeciti amministrativi in violazione



## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

della medesima norma, ciascuna infrazione è assoggettabile a sanzione, non essendo in tal caso applicabile la L. n. 689 del 1981, art. 8, (riferentesi alla diversa ipotesi in cui le violazioni siano state commesse con un'unica azione od omissione), né essendo estensibili agli illeciti amministrativi i principi in tema di continuazione riguardanti esclusivamente la materia penale, senza che, peraltro, per la mancata previsione della continuazione in "subiecta" materia, possa configurarsi un'ipotesi di illegittimità costituzionale sotto il profilo della disparità di trattamento, giacché tale disparità rispetto alle violazioni penali, come già rilevato dalla Corte Costituzionale (con la sentenza n. 421 del 1987 e le ordinanze n. 468 del 1989 e n. 23 del 1995), trova giustificazione proprio nella diversità dei due tipi di violazione. 3. Con il terzo motivo la ricorrente ha assunto la violazione e falsa applicazione dell'art. 201 C.d.S., comma 4, nonché l'omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia (con riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5), con riguardo all'illegittimo addebito delle spese per l'accertamento della titolarità del ciclomotore mediante il quale erano state commesse le violazioni contestate.

3.1. Anche questo motivo è infondato poiché la sentenza del giudice di pace è pienamente rispondente all'art. 201 C.d.S., comma 4, il quale sancisce che le spese di accertamento (e, quindi, per ogni accertamento, che impone la verifica, caso per caso, della titolarità del veicolo nel momento in cui è stata commessa l'infrazione) e di notificazione sono poste a carico di chi è tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria. Peraltro, lo stesso giudice di pace ha, in sostanza, tenuto conto delle circostanze che la medesima infrazione era stata commessa con lo stesso motoveicolo e in un arco temporale circoscritto, onde, al fine di non far gravare anche le spese complessive derivanti dalla distinte attività di accertamento, ha rilevato la sussistenza di giusti motivi per disporre la riduzione dell'importo dovuto al Comune di Bologna entro il limite del minimo edittale, ragion per cui non si rileva nemmeno l'emergenza dello specifico interesse della ricorrente a far valere il motivo appena esaminato.

4. In definitiva il ricorso deve essere integralmente rigettato, con conseguente condanna della ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo (non potendosi provvedere in questa sede anche ad una rideterminazione della pronuncia di compensazione delle spese disposta dal giudice di pace di Bologna nella sentenza impugnata, non avendo il Comune di Bologna - che ha invocato la vittoria di spese per entrambi i gradi di giudizio - proposto uno specifico motivo di ricorso incidentale, essendosi limitato a formulare un mero controricorso orientato all'ottenimento del rigetto dei motivi avanzati dalla ricorrente principale).

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione che liquida in complessivi Euro 600,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre accessori come per legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile, il 11 gennaio 2011.

Depositato in Cancelleria il 4 marzo 2011

## **Sanzioni amministrative - Pluralità di violazioni 1**

Documento pubblicato su ForoEuropeo - il portale del giurista - [www.foroeuropeo.it](http://www.foroeuropeo.it)

---