

# Le maggiorazioni alle sanzioni derivanti da infrazioni al Codice della strada

**Autore:** Matteo Porricolo

**In:** Diritto amministrativo

**SOMMARIO:** 1. La disciplina normativa. 2. L'(aberrante) indirizzo dettato dalla sentenza 3701/2007. 3. Il contrastante principio espresso dalla sentenza 22100/2007. 4. Gli argomenti a sostegno della legittimità delle maggiorazioni. 5. Le ultime mosse del Governo.

## 1. La disciplina normativa

Il Codice della strada (**D. lgs. 30 aprile 1992 n. 285**) detta, in tema di sanzioni amministrative, disposizioni in parte derogatorie e in parte di rinvio alla disciplina generale delle sanzioni amministrative, contenuta nella legge 689 del 1981.

Il titolo VI del Codice (sugli illeciti e le relative sanzioni) fornisce un inquadramento globale, disponendo che (art. 194), ogniqualvolta si preveda «che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle Sezioni I e II del capo I della **legge 24 novembre 1981, n. 689** , salve le modifiche e le deroghe previste dalle norme del presente capo».

Pare utile, in apertura, riassumere la tematica delle sanzioni del Codice della strada (di seguito anche C.d.s.) per giungere, poi, all'oggetto specifico del nostro discorso: le maggiorazioni dovute per ritardo nei pagamenti.

In breve, l'automobilista, una volta contestatagli immediatamente o ricevuta la notifica di violazione del C.d.s., ha essenzialmente quattro vie per agire:

**-pagare** ("in misura ridotta" ex art. 202) entro 60 giorni una somma pari al minimo previsto per la violazione;

**-ricorrere in via amministrativa al prefetto** (art. 203). Costui, se non ritiene fondato l'accertamento, dispone l'archiviazione degli atti; in caso contrario, ingiunge con ordinanza al pagamento di una somma non inferiore al doppio del minimo edittale (art. 204). Tale ordinanza-ingiunzione può essere impugnata davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (secondo il combinato disposto dell'art. 205 e dell'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150);

-ricorrere in via giurisdizionale al giudice di pace (art 204 bis), secondo la procedura prevista dall'art. 7 del d.lgs. 150/2011;

-restare inerte. In tal caso, ai sensi dell'art. 203, comma terzo, se non è stato proposto ricorso, né sia avvenuto il pagamento della sanzione in misura ridotta, è direttamente il verbale di accertamento a divenire titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo edittale più le spese del procedimento, espressamente in deroga all'art. 17 della l. 689/1981.

La legge da ultimo citata prevede l'obbligo da parte del funzionario o agente che ha accertato la violazione di fare rapporto all'amministrazione competente a emettere l'ordinanza-ingiunzione. Saggiamente, però, il legislatore del codice del 1992 ha escluso dalla regola generale le infrazioni derivanti dalla circolazione stradale per evidenti motivi di ordine pratico: l'eccessivo numero di verbali (e la loro spesso scarsa rilevanza) avrebbe occupato e rallentato in modo irragionevole l'attività della Pubblica amministrazione; giustificandosi, così, per tale materia un procedimento semplificato, che consente già al verbale di accertamento di costituire titolo esecutivo per la riscossione, residuando l'ordinanza-ingiunzione nel solo caso di (eventuale) ricorso al prefetto.

Il C.d.s., tuttavia, in altri punti fa un chiaro richiamo alla disciplina generale sulle sanzioni amministrative: ciò accade all'**art. 206**, nella parte in cui (comma 1°) si stabilisce che la riscossione delle somme dovute per le violazioni sia regolata dall'art. 27 della legge 689/1981, escluso il caso di tempestivo pagamento in misura ridotta e di ordinanza-ingiunzione prefettizia e salvo il potere del giudice di disporre con ordinanza la sospensione del provvedimento (art 22, ultimo c., l. 689/1981).

E' fondamentale a questo punto enucleare il contenuto del citato art. 27, rubricato "esecuzione forzata", nella parte che qui interessa: il comma 6 statuisce che, qualora non sia stato concesso il pagamento rateale, «in caso di ritardo nel pagamento la somma dovuta è **maggiorata di un decimo per ogni semestre** a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile e fino a quello in cui il ruolo è trasmesso all'esattore».

Visto l'esplicito rinvio, l'applicazione anche per le somme derivanti da violazioni del Codice della strada parrebbe essere fuori discussione. Così, però, non è stato. Il quadro normativo ha la tendenza, in effetti, a dare adito a qualche dubbio interpretativo, dovuto al fatto che l'art. 203 non parla esplicitamente delle maggiorazioni nel titolo esecutivo, limitandosi a specificare che il verbale costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo, più le spese del procedimento.

Ciò ha fatto sì che su di esso, nel corso del tempo, si siano pronunciati in maniera contrastante sia la Corte di Cassazione e vari giudici di merito, sia la dottrina, sia l'Avvocatura dello Stato tramite pareri; senza giungere nel momento in cui si scrive ad una visione univoca.

## 2. L'(aberrante) indirizzo dettato dalla sentenza 3701/2007

Punto di partenza di questo percorso è la sentenza della Cassazione, sez. II civile, del **16/02/2007 n. 3701**.

Il Prefetto di Benevento aveva impugnato la sentenza del Giudice di Pace con la quale era stata dichiarata la nullità della cartella esattoriale, avendo ritenute illegittime le maggiorazioni per interessi operate sulla somma base, stabilita per legge, lamentando violazione e falsa applicazione dell'art. 27 l. 689/81.

La Suprema corte, però, smentiva le tesi attoree, dichiarando il ricorso infondato, ritenendo che «alle sanzioni, come nella specie stradali, si applica l'art. 203 C.d.S., comma 3, che, in deroga alla L. n. 689 del 1981, art. 27, in caso di ritardo nel pagamento della sanzione irrogata nell'ordinanza-ingiunzione, prevede, l'iscrizione a ruolo della sola metà del massimo edittale e non anche degli aumenti semestrali del 10%».

Ictu oculi parrebbe trattarsi di una svista: i magistrati romani nel "considerato in diritto" sostengono che il Codice deroghi all'art. 27, quando in realtà l'eccezione alla cd. "legge di depenalizzazione" viene operata all'art. 17 -sull'obbligo di rapporto all'autorità amministrativa-. Al contrario, all'art. 27 si fa espresso rinvio per la procedura esattiva. In buona sostanza, l'esatto opposto della pronuncia della Corte.

La legge non prevede assolutamente, al contrario di quanto affermato in quella sede, che a divenire esecutiva per la metà del massimo sia la somma prevista nell'ordinanza-ingiunzione, bensì quella indicata nel verbale di accertamento (e in ciò consiste la deroga alla regola generale), ossia solo quando non sia stato proposto ricorso. All'ordinanza-ingiunzione si perviene solo in caso di ricorso con esito negativo per il trasgressore e, secondo l'art. 204 del Codice, con tale provvedimento il Prefetto individua «una somma determinata, nel limite **non inferiore al doppio** del minimo edittale per ogni singola violazione». Il che è ben diverso.

Con tale precedente, comunque, la Corte ha fondato un **principio di diritto di favor civis** (probabilmente non voluto dal legislatore) cui molti automobilisti si sono appellati in innumerevoli ricorsi e cui vari giudici di merito hanno aderito (tra tutti, i Giudici di Pace di Roma 05/11/2007 n. 41766; Bari 18/05/2010 n. 4184; Bari 7/3/2011 n. 1606; Tribunale di Bari n. 501 del 09/02/2012).

Ad esempio, il Giudice di pace di Roma (17/12/2008) osservava che il rinvio normativo opererebbe limitatamente alle disposizioni dell'art. 27 della citata legge 689 che dettano le concrete modalità di riscossione (ossia la disciplina per l'esazione delle imposte dirette) e non anche a quelle di carattere sanzionatorio (comma 6).

Ancora nel 2012 un Giudice di Pace (Salerno, 24/09/2012) stabiliva:

«**Relativamente alla maggiorazione applicata ai sensi dell'art. 27 l. 689/81** si osserva che la S.C. con sentenza del 16.2.2007 n. 3701 ha sancito per una fattispecie analoga l'inapplicabilità delle maggiorazioni semestrali del 10% rilevando che tale procedura si applichi soltanto all'ipotesi di ordinanza ingiunzione ed in caso di rigetto del ricorso proposto al Prefetto giacché in ipotesi di mancato ricorso è già prevista una sanzione per il ritardo nel pagamento rappresentata dalla maggiorazione della somma dovuta sino alla metà del massimo della sanzione edittale.

Il Legislatore ha, pertanto, deciso di differenziare il caso in cui venga emessa l'ordinanza ingiunzione prefettizia per i verbali contestati innanzi al Prefetto (in cui è senz'altro applicabile la maggiorazione ex art. 27 comma 6, Legge 689/81) dal caso in cui vi sia il mancato pagamento in misura ridotta del verbale di accertamento, per il quale la sanzione prevista è soltanto quella stabilita dall'art. 203 comma 3 C.d.S. (pagamento della metà del massimo edittale più le spese) e non anche la maggiorazione ex art. 27 comma 6 della Legge 24/11/1981 n. 689.»

Ciò, però, non corrisponde al contenuto di detta sentenza, la quale aveva stabilito che nemmeno in caso di ordinanza-ingiunzione prefettizia le maggiorazioni fossero dovute.

Cosicché alcuni legali[1] hanno ritenuto che una **lettura comprensiva delle maggiorazioni porterebbe all'irragionevole risultato** di applicare una doppia sanzione (metà del massimo edittale, più maggiorazioni semestrali) per un solo comportamento (ritardo del pagamento), con ciò violando il principio di specialità delle sanzioni amministrative espresso dall'art. 9 l. 689/1981: «Quando uno stesso fatto e' punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.» E il Codice della strada è inequivocabilmente definito disciplina speciale rispetto alla legge generale sulle sanzioni amministrative.

Ma l'errore in cui cade tale osservazione è dovuta al fatto di ritenere già una sanzione maggiorata l'individuazione di una somma pari a metà del massimo: in vero, l'applicazione del minimo rappresenta un invitante beneficio offerto a chi opta per saldare in tempi brevi; chi sceglie di non avvantaggiarsene incomberà invece nella pena vera e propria, individuata per legge nella metà del massimo.

Una parte della dottrina si era espressa a favore della legittimità delle maggiorazioni già nel 2007[2], disapprovando una sentenza del Giudice di pace di Milano (14 gennaio 2005), la quale può considerarsi l'antesignana della **3701/2007**: in essa si osservava che il comma 3 dell'art. 203 attribuisce efficacia di titolo esecutivo solo per la metà del massimo della sanzione più le spese del procedimento, ma non per le maggiorazioni. Per il giudice milanese esse sarebbero dovute solo in caso di ritardato pagamento della cartella esattoriale e non dal momento in cui il verbale diviene esecutivo. A ciò si era obiettato riportando semplicemente il dato normativo, con gli assunti già esposti in questo scritto.

Vi è poi chi ha sostenuto che le disposizioni relative alle maggiorazioni siano viziate da dubbi di legittimità costituzionale, in quanto si opererebbe un'interpretazione analogica in malam partem (che sarebbe vietata anche in tema di sanzioni amministrative): all'art. 27 si farebbe riferimento *expressis verbis* al solo caso in

cui non si sia pagata la somma individuata dall'ordinanza-ingiunzione e non alla notifica dei verbali di accertamento[3].

In realtà l'**art. 206 C.d.s.** vi fa rinvio per le modalità di esecuzione, poco importando che lì si parli di "autorità che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione". Anzi, altro non potrebbe prevedersi nella l. 689/1981, siccome nel procedimento da essa individuato tale tipo di provvedimento rappresenta la regola generale.

Lo stesso autore, in più, gioca sul fatto che se il legislatore avesse voluto estendere l'applicabilità delle maggiorazioni ai verbali di accertamento lo avrebbe potuto esplicitare senza problemi, visto che l'entrata in vigore del nuovo Codice della strada è più di un decennio successiva rispetto alla cd. legge di depenalizzazione. Su questo fatto non gli si può dar torto: la tecnica normativa fu deludente e ogni risultato interpretativo lascia margini di incertezza.

Vale ora la pena ricordare che non mancano casi (spesso lamentati dalle associazioni dei consumatori) in cui le amministrazioni indugerebbero, per colpa o -peggio ancora- con intenzione, nelle procedure di riscossione, cosicché gli automobilisti si vedono recapitare ruoli in ritardo con somme ingiustamente lievitate. Tali pratiche costituiscono comportamenti illegittimi, **contrari ai principi di trasparenza e correttezza**, deprecabili in ogni caso. Ma non è di cattiva amministrazione che qui si vuole parlare.

**Sul punto: "L'applicazione del principio del cumulo giuridico alle violazioni del codice della strada"**

### **3. Il contrastante principio espresso dalla sentenza 22100/2007**

L'indirizzo prima esposto diventava il prevalente nonostante la stessa Sezione II qualche mese dopo fosse ritornata in fretta sui suoi passi e in un **clamoroso revirement** -tramite la sentenza del **22/10/2007 n. 22100-** smentiva quella che l'aveva preceduta, ritornando nel solco tracciato dalla giurisprudenza pre 3701/07.

L'applicabilità dell'ormai noto art. 27 era stata data pacifica, ad esempio, per la Cassazione n° 23631/2006 e, prima ancora, dalla numero 3715 del 2003 .

Il cambio di rotta della 22100 fu lampante, abbandonando in pratica il favor civis della 3701, per approdare ad un nuovo favor Fiscii.

Un automobilista che aveva infranto il Codice della strada si era visto recapitare, non avendo proposto opposizione, una cartella esattoriale con un certo ammontare. Al che, ricorreva al Giudice di pace, lamentando l'eccessività della somma da pagare. Il giudice di primo grado accoglieva parzialmente la domanda.

Contro tale sentenza ricorreva l'Ufficio territoriale del Governo sostenendo che in essa non fossero stati considerati gli automatismi derivanti dal combinato disposto dell'art. 203, comma 3, C.d.s. e 27 l. 689/1981.

I **giudici di piazza Cavour** diedero ragione alla Prefettura, condividendo l'assunto che, non essendo intervenuta alcuna ordinanza-ingiunzione, l'amministrazione non avrebbe potuto individuare una somma diversa, se non quella che doveva essere calcolata in base ai riferimenti normativi correttamente indicati.

«Infatti ai sensi dell'art. 203 C.d.S., comma 3, il verbale costituiva titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo edittale e per le spese di procedimento. Per l. n. 689 del 1981, art. 27, poi quella misura andava aumentata di un decimo per ogni semestre di ritardo a decorrere da quello in cui la sanzione era esigibile, e ciò sino a quando il ruolo non veniva trasmesso all'esattoria. Si trattava perciò di meccanismi automatici, per i quali nessuna discrezionalità sussisteva in capo al decidente, in mancanza di un provvedimento dell'autorità amministrativa relativo al rigetto o accoglimento di opposizione».

## 4. Gli argomenti a sostegno della legittimità delle maggiorazioni

La tesi dell'errore di lettura della norma da parte della Cassazione è stata sostenuta di recente in alcuni articoli[4], laddove si mostra come nell'intera produzione giurisprudenziale della Cassazione non risultino altre sentenze conformi a questa, che, «pertanto, si **distingue per unicità e, purtroppo, per abnormità**, tanto da poter essere considerata un vero e proprio "infortunio" occorso, non si sa come, ai giudici di legittimità.»

Secondo il medesimo autore, l'art. 203 del Codice indica semplicemente l'ammontare minimo del credito suscettibile di riscossione coattiva, per la cui procedura, però, bisognerà applicare, in forza del richiamo, la legge 689 del 1981 e, quindi, l'aggiunta delle maggiorazioni semestrali del 10% ivi previste.

Il punto, inoltre, pare pacifico anche in un'autorevole monografia che tratta del tema[5] (per quanto precedente le due contrastanti pronunce della Suprema corte): in essa viene dato per assodato che «in caso di ritardo nel pagamento la somma dovuta è **maggiorata di un decimo ogni semestre** a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile [...] ». Il paragrafo analizza inoltre le possibili modalità difensive rispetto al quantum delle somme pretese a titolo di maggiorazione, dando quindi per scontata la debenza se sussiste ritardo e, per di più, definendo tali somme come «**conseguenze legali**» rientranti «nella forza esecutiva del titolo che sorregge anche la riscossione della sanzione principale».

Alcuni anni fa il tema fu posto anche all'attenzione della **Corte costituzionale**. La quale però, con l'ordinanza 308/1999, aveva dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 206 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo codice della strada) e

27, sesto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui prevedono, in caso di ritardo nel pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria conseguente a violazione del Codice della strada, una maggiorazione della somma dovuta, pari ad un decimo per ogni semestre (ecc...); questione sollevata dal Pretore di Lucca, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto tale sistema avrebbe creato una ingiustificata disparità col normale regime di rapporti di credito tra privati, assoggettati al meno oneroso tasso legale.

Il Pretore, secondo la Consulta, avrebbe mosso però «dall'erronea premessa dell'identità di natura e funzione dell'istituto degli interessi moratori o di pieno diritto nelle obbligazioni tra privati e dell'istituto delle maggiorazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie in caso di ritardo nel pagamento». Queste ultime, infatti, avrebbero una «funzione, non già risarcitoria o corrispettiva, bensì di sanzione aggiuntiva, nascente al momento in cui diviene esigibile la sanzione principale».

Da ciò può essere dedotto che sulle maggiorazioni alle sanzioni pecuniarie da infrazione al Codice della strada, almeno nei profili di costituzionalità, vi sia il beneplacito del Giudice delle leggi.

Vi è da annotare che con un identico principio di diritto si è espresso il Consiglio di Stato con la sentenza 4510 del 20/7/2009 (già così la 636 del 21/02/2008), dove tuttavia non si trattava di violazioni al C.d.S.

### **Volume consigliato**

## **5. Le ultime mosse del Governo**

Più di recente, \*\*\*\*\*\*, vice ministro delle Finanze, nel corso dell'interrogazione del 29 gennaio 2014 all'interno della 6° Commissione del Senato -Finanze e Tesoro-, ha risposto alle domande postegli in tema di maggiorazione del 10% per ritardato pagamento delle sanzioni per infrazioni al Codice della strada. L'opposizione parlamentare aveva voluto chiarire se l'operato del Governo fosse conforme alla legge, dato che il Ministero dell'Interno aveva invitato Equitalia a continuare ad **applicare la maggiorazione**. Era stato lo stesso Ente di riscossione a richiedere direttive per il proprio operato, dopo che era stata diffusa la sentenza 3701/2007, fatta propria -come si è visto- da vari giudici di merito. L'Esecutivo, però, aveva dato istruzioni in forza della antitetica sentenza n° 22100 dello stesso anno, che ai fini della riscossione equipara il verbale di accertamento all'ordinanza-ingiunzione, entrambi come atti definitivi del procedimento amministrativo.

Il Ministero ha preso atto del **conflitto giurisprudenziale** e altresì dei pareri contrastanti resi dall'Avvocatura dello Stato, uno in data 1 giugno 2012 e l'altro del 31 luglio 2013.

In quest'ultimo essa aveva avuto modo di pronunciarsi, interessata della questione dall'Avvocatura Distrettuale di Torino, a sua volta fatta destinataria di richiesta di parere dalla Prefettura di Novara. L'Avvocatura generale, con nota n. 328804 del 31 luglio 2013, riportando la massima della sentenza 3701/07, rispondeva scrivendo che «allo stato non vi sono motivi per non dare corso a quanto stabilito dalla Cassazione», probabilmente ignorando la successiva pronuncia di segno contrario.

Il ministro ha riferito che, allo stato attuale, il **Dicastero ha trasmesso all'Avvocatura erariale** un'ulteriore richiesta di parere al fine di dirimere definitivamente i dubbi interpretativi.

Concludendo e tirando le fila del discorso, è evidente che allo stato attuale vi sia una forte confusione normativa, di certo non chiarita dall'**organo deputato a ruolo nomofilattico**.

Siamo d'accordo che l'imposizione di tali maggiorazioni per i ritardi nei pagamenti sia una pratica odiosa e, di questi tempi, quanto mai gravosa. Non per questo, però, si possono condividere, senza una visione critica, le tesi di chi cerca di mitigare la disciplina stravolgendo il dettato normativo.

Restiamo in attesa del promesso parere e, meglio ancora, di una definitiva pronuncia della Corte che ponga fine alla vexata quaestio. La certezza del diritto è la prima via per ridurre il contenzioso e quindi evitare l'inutile sperpero di denaro pubblico e privato.

## Note

[1] Minauro G., Cartelle Equitalia, maggiorazione art. 27 L.689/81, violazione C.d.s., luglio 2011, in [www.iussit.com](http://www.iussit.com).

[2] \*\*\*\*\*, Emissione del ruolo a seguito di infrazione al codice della strada e maggiorazione ex art. 27 comma 6 della l. n. 689/1981, in *Il giudice di pace*, 2007, vol. 2, pp. 162-163.

[3] \*\*\*\*\*, Cartelle di pagamento e maggiorazioni in caso di ritardo: un'ipotesi di sanzione sulla sanzione, in *Rivista Giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1999, voll. 5-6.

[4] \*\*\*\*\*, Violazione del Codice della strada: incertezze per gli interessi sulle sanzioni, in [www.diritto24.ilsole24ore.com](http://www.diritto24.ilsole24ore.com), 3 dicembre 2013.

Così anche \*\*\*\*\*, Sanzioni Codice della strada e interessi: un errore di lettura della norma, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 22 novembre 2013

[5] \*\*\*\*è R., Il sistema sanzionatorio amministrativo del codice della strada, Cedam, 2001, p. 157.



<https://www.diritto.it/le-maggiorazioni-alle-sanzioni-derivanti-da-infrazioni-al-codice-della-strada/>