

## Nuovi problemi in materia di sanzioni amministrative

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto amministrativo

di Pasquale Cerbo

1. Cenni agli aspetti generali. 2. Le sanzioni amministrative e giurisdizione. 3. Le sanzioni amministrative del codice della strada. 4. La personalità della sanzione amministrativa e il coinvolgimento degli enti. 5. Il principio di legalità e i regolamenti comunali.

1. Le sanzioni amministrative rappresentano da tempo un istituto di confine fra diverse discipline e pongono molti problemi di ordine interpretativo. In questa sede ci si occuperà solo delle sanzioni amministrative disciplinate dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, poiché un approfondimento su altri sistemi sanzionatori (si pensi alla responsabilità amministrativa degli enti disciplinata dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) richiederebbe una trattazione apposita.

L'esame, sia pur sommario, di alcune delle problematiche recentemente affermatesi in materia richiede una breve premessa di ordine generale. L'irrogazione delle sanzioni amministrative non rappresenta l'esercizio di un potere amministrativo in senso tecnico, cioè la cura di un interesse pubblico attraverso l'adozione di un provvedimento; l'interesse (o, se si vuole, il bene giuridico) tutelato è già individuato dal legislatore in sede di configurazione della condotta vietata, l'amministrazione non è compie alcuna valutazione sugli interessi coinvolti, ma applica -ove ne ricorrano le condizioni- una «pena». Da tutto ciò emerge che la posizione soggettiva del soggetto sanzionato è di diritto soggettivo e non di interesse legittimo.

L'irrogazione della sanzione amministrativa -nella configurazione fornita dalla l. 24 novembre 1981, n. 689- è esercizio di una potestà punitiva con finalità di prevenzione generale e speciale; questo elemento l'accomuna alla sanzione penale, dalla quale però si distingue per una serie di ragioni. Basterà in questa sede ricordare il diverso termine di prescrizione (per gli illeciti amministrativi è sempre di cinque anni ex art. 28 l. 689/1981), l'impossibilità per la sanzione amministrativa di incidere sulla libertà personale (stante la riserva di atto giurisdizionale ex art. 13 Cost.) e soprattutto la presunzione di colpevolezza, che -secondo la giurisprudenza- caratterizza l'accertamento degli illeciti amministrativi (da ultimo Cass., I, 21 gennaio 2000, n. 664), mentre non è assolutamente ammissibile per gli illeciti penali (ivi comprese le contravvenzioni: cfr. Cass. pen., III, 15 aprile 1997, n. 4511).

Per effetto della presunzione di colpevolezza l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo si presume fino a che l'interessato -nel corso del procedimento sanzionatorio o nel corso del successivo giudizio di opposizione- non fornisca la prova di aver agito senza colpa: si ha quindi un significativo ribaltamento dell'onere della prova, che non ha assolutamente rispondenza nel processo penale (dove invece, sia per i delitti che per le contravvenzioni, l'onere di provare la sussistenza dell'elemento psicologico grava sulla pubblica accusa).

Inoltre la fase processuale è meramente eventuale, ancora una volta in completa difformità rispetto al sistema penale: la sanzione è irrogata dall'amministrazione al termine di un procedimento amministrativo, la fase processuale si ha solo su iniziativa del sanzionato, ove questi si opponga alla sanzione per motivi di fatto o di diritto. La presunzione di colpevolezza e la natura meramente eventuale della fase processuale evidenziano la scelta del legislatore per un sistema sanzionatorio caratterizzato da maggiore immediatezza ed efficacia rispetto a quello penale, nel quale prevalgono invece -in ragione delle libertà che possono essere incise (soprattutto la libertà personale)- le esigenze di garanzia.

Queste premesse servono a consentono di comprendere alcuni problemi più specifici in materia di sanzioni amministrative.

2. Un primo problema riguarda la giurisdizione. Le sanzioni amministrative possono essere "conosciute" da tre giudici diversi ed è questo un caso più unico che raro nel nostro ordinamento: di regola la giurisdizione è del giudice civile (tribunale o giudice di pace, secondo il riparto di competenza previsto dall'art. 22 bis l. 689/1981), ma può essere anche di quello penale (nel caso di connessione con un reato: cfr. art. 24 l. 689/1981) o di quello amministrativo (nelle materie di giurisdizione esclusiva).

Ad esempio, il giudice amministrativo ha giurisdizione sulle sanzioni previste dal t.u. in materia bancaria, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 33 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (che comprende nella materia dei pubblici servizi anche "la vigilanza sul credito").

Il giudice penale conosce invece dell'illecito amministrativo, e addirittura irroga la sanzione, quando l'accertamento di questo è presupposto necessario per l'accertamento del reato (per un esempio si v. Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397).

Come si comprende facilmente, ogni giudice finisce per applicare alle sanzioni amministrative le proprie logiche e la propria "cultura": il giudice amministrativo conosce delle sanzioni amministrative come se fossero provvedimenti amministrativi in senso stretto, sindacando l'operato dell'amministrazione sotto un profilo "estrinseco" e preoccupandosi di verificare la correttezza nell'esercizio del potere e non ponendo in essere un sindacato "pieno" sui presupposti per l'applicazione della sanzione (cfr. TAR Lazio, Roma, I, 7 settembre 2001, n. 7235). E' immaginabile inoltre che il giudice penale abbia una certa difficoltà ad applicare la sanzione amministrativa sulla base di una presunzione di colpevolezza, che è estranea all'accertamento degli illeciti penali.

In definitiva sanzioni amministrative assolutamente omogenee dal punto di vista sostanziale finiscono per assumere caratteri marcatamente difformi a seconda del giudice coinvolto; in altre parole, un discrimine meramente processuale condiziona in modo decisivo la disciplina sostanziale delle sanzioni amministrative.

3. Le sanzioni amministrative per le violazioni al codice della strada (d.lg. 30 aprile 1992, n. 285) presentano molti profili problematici. Tale codice ha disegnato un sistema sanzionatorio che solo in parte si richiama alle regole della l. 689/1981, distinguendosi per vari aspetti. Innanzitutto, il verbale di accertamento non costituisce solo un atto interno al procedimento sanzionatorio, ma è suscettibile -ove non sia fatto oggetto di ricorso al Prefetto o non sia effettuato il pagamento in misura ridotta- di acquisire efficacia di titolo esecutivo: per questa ragione è possibile proporre ricorso al Prefetto e, sulla base di una serie di interventi della Corte costituzionale, anche al giudice (cfr. Corte cost. 27 luglio 1994, n. 366) contro tale verbale. Inoltre, la contestazione immediata della violazione (ove possibile), ritenuta facoltativa per le sanzioni amministrative disciplinate dalla l. 689/1981, è ormai considerata essenziale per la validità

del verbale d'accertamento delle violazioni al codice della strada.

Quest'ultima affermazione richiede tuttavia alcune precisazioni. Inizialmente la giurisprudenza riteneva che la mancata contestazione immediata delle violazioni al codice della strada, pur quando possibile, non viziava il verbale di accertamento; tale orientamento era fondato su una lettura degli artt. 200 e 201 cod. str. come norme sostanzialmente equivalenti all'art. 14 l. 689/1981; quest'ultima disposizione stabilisce infatti che la contestazione, ove possibile deve essere fatta immediatamente, ma anche che "se la contestazione immediata non è avvenuta" gli estremi della violazione vanno notificati agli interessati; dalla formulazione dell'art. 14 l. 689/1981 si deduce la sostanziale equipollenza delle due modalità di contestazione della violazione e l'assenza di conseguenze in ordine alla validità del verbale pur quando la contestazione immediata, concretamente possibile, non sia avvenuta.

Questo orientamento è stato oggetto di rivisitazione critica ad opera di Cass., III, 18 giugno 1999, n. 6123 (che non si riferiva però ad una violazione accertata mediante autovelox), che ha posto in evidenza la diversa formulazione dell'art. 201 cod. str. rispetto all'art. 14 l. 689/1981: la prima disposizione prevede infatti che la notificazione del verbale si abbia solo "qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata" e che comunque sia necessaria "l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata", con la conseguenza che, laddove -in base all'apprezzamento del Prefetto o del giudice- tale possibilità esiste, la mancata contestazione immediata invalida il verbale di accertamento. L'orientamento in esame non sembrava tuttavia estensibile alle violazioni accertate mediante autovelox, in quanto l'art. 384, lett. e, d.P.R. 495/1992 (regolamento di esecuzione del codice della strada) indica fra i casi di materiale impossibilità della contestazione immediata l'accertamento delle violazioni tramite apparecchiature che "consentono il rilevamento dell'illecito in un momento successivo ovvero dopo che il veicolo oggetto del rilievo sia già a distanza dal posto di accertamento o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari".

Senonché questa convinzione è stata smentita da Cass., III, 3 aprile 2000, n. 4010, la quale ha ritenuto che anche per le violazioni accertate mediante autovelox, la mancata contestazione immediata (ove possibile) rende illegittimo il verbale di accertamento: infatti, la sentenza ha messo in rilievo che alcuni apparecchi autovelox rilevano l'illecito contestualmente al suo verificarsi, consentendo quindi agli accertatori la contestazione immediata; di conseguenza, anche per questo tipo di violazione, quando la contestazione immediata è omessa senza addurre alcuna giustificazione, il verbale di accertamento è illegittimo.

L'orientamento assunto dalla Cassazione con quest'ultima sentenza (ribadito pure in altre decisioni), ha trovato un temperamento ad opera di Cass., I, 21 febbraio 2001, n. 2494; tale sentenza ha evidenziato che la possibilità della contestazione immediata va valutata dal giudice (o dal Prefetto) in relazione al servizio di vigilanza organizzato dall'amministrazione; non può, in altre parole, il giudice ritenere possibile la contestazione immediata (nella fattispecie non avvenuta) sulla base della considerazione che l'amministrazione avrebbe dovuto organizzare il servizio di vigilanza con una pattuglia a monte a rilevare la velocità con l'autovelox e una a valle (preavvertita dalla prima) a fermare il veicolo per effettuare la contestazione immediata: il giudice deve infatti limitarsi ad accertare che, nel caso di specie, la contestazione immediata fosse possibile con riferimento al servizio di vigilanza concretamente predisposto dall'amministrazione e non con riferimento ad un'ipotetica diversa modalità di organizzazione. Nessuna norma impone infatti all'amministrazione di organizzare il servizio di vigilanza con due pattuglie, con la

conseguenza che la scelta di operare tramite una sola pattuglia è pienamente legittima.

Di recente sul problema è intervenuto anche il legislatore, il quale ha previsto una deroga ex lege all'obbligo della contestazione immediata (si veda l'art. 4 d.l. 20 giugno 2002, convertito con l. 1 agosto 2002, n. 168): essa non è necessaria quando le violazioni degli artt. 142 (divieto di sorpasso) e 148 (eccesso di velocità) cod. str. vengono accertate mediante apparecchi di controllo del traffico installati sulle strade individuate con un decreto del Prefetto per ciascuna provincia. Le strade devono essere individuate sulla base di due parametri: l'elevato tasso di incidenti e la difficoltà o l'impossibilità della contestazione immediata (sulla necessità di una congrua istruttoria sulla sussistenza di questi requisiti cfr. art. 2 della circ. ministero dell'interno 2 ottobre 2002). Questa deroga non priva, tuttavia, il trasgressore di ogni possibilità di difesa: infatti, egli può comunque far valere la mancata contestazione immediata, laddove il decreto del Prefetto risulti illegittimo; ove il giudice verifichi tale illegittimità, può disapplicare il decreto del Prefetto ex art. 4 l. 2248/1865 e decidere la controversia come se questo non vi fosse (quindi applicando la regola generale della contestazione immediata ex artt. 200-201 cod. str.).

4. L'art. 6 l. 689/1981 stabilisce che alcuni soggetti sono responsabili in solido con l'autore materiale della violazione per il pagamento della sanzione amministrativa. Fra tali soggetti vi è "l'imprenditore o l'ente per la violazione commessa dal dipendente o dal legale rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni o incombenze". Il responsabile solidale che abbia pagato ha diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione.

La giurisprudenza ha chiaramente distinto la posizione dell'autore della violazione, che può essere soltanto una persona fisica (sulla base dei principi sanciti dalla l. 689/1981), da quella del responsabile solidale per il pagamento della somma dovuta a titolo di sanzione; in particolare gli enti possono assumere -salva la diversa statuizione di alcune normative di settore (cfr. la l. 287/1990 in materia di disciplina della concorrenza)- solo la veste di obbligati solidali ai sensi dell'art. 6 l. 689/1981 (Cass. 21 settembre 2000, n. 12497). Da ciò si è desunto che, in caso di decesso dell'autore della violazione, l'obbligazione di pagare si estingue non solo nei confronti degli eredi (come espressamente stabilisce l'art. 7 l. 689/1981), ma anche nei confronti del soggetto obbligato in solido (Cass. 2 marzo 1994, n. 2064): infatti, diversamente ragionando, quest'ultimo sarebbe di fatto equiparato all'autore materiale della violazione, non avendo più alcuna possibilità di agire in regresso nei confronti dell'autore materiale della violazione e dei suoi eredi (Cass. 6 marzo 2000, n. 2501).

Completamente diverso è il caso della responsabilità amministrativa degli enti introdotta dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: in questo caso è prevista una sanzione amministrativa per l'ente quando la persona fisica (dipendente o amministratore) commetta certi tipi di reato -espressamente indicati, secondo un principio di stretta legalità- nell'interesse o a vantaggio dell'ente medesimo. La radicale diversità fra le sanzioni della d.lgs. 231/2001 e quelle della l. 689/1981 fa persino dubitare del loro carattere amministrativo, anche perché l'applicazione delle prime è riservata al giudice penale. Va tuttavia segnalato che vi sono alcune peculiarità notevoli rispetto al sistema penale: l'archiviazione può essere disposta direttamente dal PM (cfr. art. 58 d.lgs. 231/2001) e l'onere di provare l'assenza dell'elemento psicologico sembrerebbe gravare sull'ente.

5. Le sanzioni amministrative sono soggette, come si è detto, alla riserva relativa di legge posta dall'art. 23 cost. Tuttavia, l'art. 1 l. 689/1981 -che riprende in maniera quasi letterale l'art. 25, co. 2, cost.- attribuisce alla legge un ruolo assai più intenso: esso infatti stabilisce che "nessuno può essere

assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”.

Dunque, per le sanzioni amministrative vige un principio di stretta legalità, nel senso che fonti prive del valore di legge non possono introdurre fattispecie di illecito amministrativo. Nulla impedisce tuttavia che una disposizione legislativa sanzioni la violazione di un regolamento: in simili contesti il regolamento individua una fattispecie comunque sanzionata dalla legge (Cass. 13 dicembre 1995, n. 12779).

Così accadeva con l’art. 106 adottato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (testo unico comunale e provinciale del 1934), il quale sanzionava le violazioni delle disposizioni contenute nei regolamenti comunali. Tuttavia il d.lgs. 267/2000 (testo unico degli enti locali) ha abrogato espressamente l’art. 106 r.d. 383/1934, probabilmente senza che vi fosse una piena consapevolezza delle conseguenze che ciò avrebbe determinato.

Si è posto allora il problema della permanenza di un potere sanzionatorio degli enti locali in relazione alle violazioni dei loro regolamenti. Una nota del ministero dell’interno del 7 marzo 2001 ha sostenuto che tale potere permanesse, trovando fondamento nella potestà regolamentare dei Comuni (art. 5 Cost. e art. 7 d.lgs. 267/2000). Della questione è stato investito anche il Consiglio di Stato, che in sede consultiva (cfr. sez. I, parere 17 ottobre 2001, n. 885) ha affermato che il potere sanzionatorio degli enti locali debba ritenersi venuto meno per effetto dell’abrogazione dell’art. 106 r.d. 383/1934: infatti, la riserva di legge assoluta è sì stabilita da una legge ordinaria (art. 1 l. 689/1981) e quindi derogabile da successive legge ordinarie, ma, in difetto di tali deroghe, essa “spiega piena efficacia, precludendo la previsione di fattispecie di illecito amministrativo in sede regolamentare”.

Le conseguenze di questa situazione sono per certi versi dirompenti, come pure segnalato dal Consiglio di Stato: da un lato, le violazioni ai regolamenti comunali al momento non risultano sanzionabili in via amministrativa, dall’altro lato, esse potrebbero essere punite ai sensi dell’art. 650 c.p. “che sanziona penalmente l’inosservanza dei provvedimenti legalmente dati dall’autorità”.

Per queste ragioni si sta cercando di porre riparo alla “svista” del legislatore reintroducendo una previsione legislativa di “copertura”: la proposta di legge n. 3252 all’esame della Camera dei deputati dispone l’introduzione di un art. 7 bis nel d.lgs. 267/2000 e tale articolo stabilisce che “quando la legge non disponga diversamente, le violazioni alle disposizioni dei regolamenti comunali sono punite con la sanzione amministrativa fino a 1000 euro”.

Pasquale Cerbo

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

A. Travi, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, Padova, Cedam, 1983; M.A. Sandulli, Le sanzioni amministrative pecuniarie, Napoli, Jovene, 1983; E. Dolcini, Sui rapporti fra tecnica sanzionatoria penale e amministrativa, in Riv. it. dir. proc. pen., 1987, p. 777; C.E. Paliero e A. Travi, La sanzione amministrativa. Profili sistematici, Milano, Giuffrè, 1988; C.E. Paliero e A. Travi, Sanzioni amministrative, in Enc. dir., vol. XLI, Milano, Giuffrè, 1988, p. 345; P. Cerbo, Le sanzioni amministrative, Milano, Giuffrè, 1999 (con appendice di aggiornamento 2000).

Note:

[\*] Il presente lavoro riprende i temi fondamentali della lezione tenuta all'Ordine degli avvocati di Pavia il 22 novembre 2002.

<https://www.diritto.it/nuovi-problemi-materia-sanzioni-amministrative/>