



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

**CONVEGNO E MOSTRA ESPOSITIVA INTERNAZIONALE
DI TECNOLOGIE, SOLUZIONI E SERVIZI**

41° EDIZIONE - 15-16-17 settembre 2022

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE: ROLE PLAYING SU TEMI PROCEDURALI COMPLESSI

FABIO PICCIONI

SESSIONE

**BS1 - SANZIONI AMMINISTRATIVE: ROLE PLAYING SU TEMI
PROCEDURALI COMPLESSI**

16/09/2022 - 9.30-13.00



Avv. Fabio Piccioni - LL.B.
Patrocinante in Cassazione

Le Sanzioni Amministrative: role playing su temi procedurali complessi

I punti di vista, le complessità, le osservazioni, le criticità

L'avvocato: il diritto alla difesa

Premessa

La condotta cosciente e volontaria che trasgredisce alle norme poste a tutela e disciplina dell'interesse pubblico, costituisce un illecito amministrativo cui consegue, a riparazione dell'interesse leso, una sanzione pecuniaria e, in via sussidiaria, una accessoria, come strumento di dissuasione e rieducazione.

Nell'ambito delle misure amministrative a effetti limitativi della sfera giuridica si registra una netta cesura (non solo tipologica ma neanche) sistematica tra sanzione in senso stretto e sanzione in senso lato. La sanzione in senso stretto, costituisce la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria ed è inflitta nell'esercizio di un potere punitivo avente a oggetto condotte, come avviene quando decide il Giudice Penale. Le residue sanzioni in senso lato, alle quali si riconducono tradizionalmente le sanzioni ripristinatorie e interdittive (ove non meramente accessorie), costituiscono una manifestazione tipica di potere amministrativo autoritativo, in relazione al quale il cittadino versa in una posizione di interesse legittimo.

Le sanzioni amministrative sono comminate dall'Autorità (seguendo un complesso procedimento amministrativo) e non producono effetti penali di sorta, non vengono annotate nel casellario giudiziale, né risultano come precedenti di polizia.

La sanzione pecuniaria si caratterizza per la diversità del bene colpito - il patrimonio - rispetto a quello incidente sull'interesse pubblico specificamente rimesso alla cura e al governo della pubblica amministrazione.

Si tratta di un procedimento a cognizione sommaria che comporta, qualora non debbano essere inflitte anche sanzioni accessorie, l'applicazione della sanzione inaudito reo e a contraddittorio eventuale differito, solo su opposizione del sanzionato. All'irrogazione, vi provvede direttamente l'organo accertatore che, presa cognizione dell'ipotetica violazione, la qualifica, collegando il fatto alla situazione normativa, e applica una sanzione pecuniaria.

L'accertatore, in sostanza, è il primo giudice: la sua funzione è particolarmente rilevante, considerate le conseguenze che ne derivano, sottoposte a un margine di discrezionalità limitato.

Il contravventore può opporsi; naturale che reagisca se reputi immeritata la sanzione, ma il lavoro cognitivo che a ciò consegue implica dei rischi. La scelta politica mira ad evitare sistematiche opposizioni di carattere dilatorio, cosicché viene alzato l'incentivo affinché il sanzionato non scelga tali alternative: pagamento in misura ridotta come una sorta di premio all'acquiescente.

Il ricorso

La proposizione del ricorso in opposizione costituisce una fase di controllo giurisdizionale sull'opera della Pubblica Amministrazione, esperibile avverso:

- il verbale di contestazione di un illecito stradale per il quale è ammesso il pagamento in misura ridotta;

- l'ordinanza-ingiunzione, che segue al verbale di contestazione di un illecito stradale per il quale non è consentito il P.M.R. (art. 202 cc. 3 e 3-bis) e a tutte le altre

violazioni amministrative soggette alla disciplina generale di cui all'art. 17 L. 689/81; in questo caso, non avendo il verbale attitudine a divenire titolo esecutivo, e conseguentemente idoneità a incidere direttamente sulla situazione giuridica soggettiva del destinatario, non è suscettibile di autonoma impugnazione giurisdizionale.

L'opposizione è disciplinata dagli artt. 7 e 6 D.Lgs. 150/2011, che, nel richiamare, a sua volta, le norme del rito lavoro (artt. 413-441 c.p.c.), dà luogo a un fenomeno di integrazione automatica della disciplina.

Si osservi tuttavia, che, il giudizio di opposizione, pur essendo regolato da tale rito, non acquista la qualificazione di "controversia in materia di lavoro", che resta esclusivamente quella definita come tale dall'art. 409 c.p.c. Ne deriva che non tutte le regole processual-lavoristiche sono utilizzabili.

In tal senso l'art. 2 D.Lgs. 150/2011 individua una serie di correttivi di compatibilità. Sul piano strutturale il rito del lavoro è un processo caratterizzato da un elevatissimo grado di concentrazione e di immediatezza, dal principio di preclusione e dalla accentuazione dei poteri del giudice, sia in tema di direzione del processo, sia in tema di poteri istruttori.

Scomparso definitivamente il c.d. "rito 689", il giudizio che ne deriva, costituisce un ibrido tripartito a livello disciplinare: ha ad oggetto un atto amministrativo, si fonda su principi di diritto penale, ma segue - per quanto non diversamente disposto - le regole del processo del lavoro.

È rimasta, tuttavia, la previsione secondo la quale il ricorrente può stare in giudizio personalmente; di talché a questi - la cui posizione è esattamente sovrapponibile a quella dell'avvocato - è richiesto, pur in assenza di competenza tecnica, di rispettare tutte le attività e modalità processuali previste dall'ordinamento.

Termine per ricorrere

Il ricorso deve essere proposto, a pena di inammissibilità, nel termine di 30 giorni (per i residenti all'estero il termine è elevato a 60 giorni) decorrente dalla data di contestazione o notificazione della violazione.

Con la sentenza n. 3/2010, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 c.p.c. nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione.

Se, a fronte della nullità della notificazione della violazione, la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avvenga oltre il termine di legge, non operando alcuna sanatoria, l'opposizione può essere proposta unicamente per dedurre l'invalida notificazione del verbale di accertamento, dovendo l'amministrazione dimostrare che non sia intervenuta la decadenza per l'esercizio del potere sanzionatorio (principio di diritto enunciato da Cass. Civ., Sez. Un., 8/4/2022, n. 11550).

Giurisdizione e competenza

L'opposizione avverso un verbale di violazione al codice della strada si propone davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 204-bis c. 1) nella persona del giudice di pace, che ha giurisdizione funzionale esclusiva e inderogabile *ratione materiae* senza alcun limite di valore (art. 7 comma 2, D.Lgs. 150/2011).

Secondo quanto espressamente previsto dal comma 4 dell'art. 7 D.Lgs. 150/2011, «l'opposizione si estende anche alle sanzioni accessorie», nel cui ambito devono ricomprendersi anche le questioni relative all'erronea decurtazione dei punti patente.

La competenza *ratione loci*, ai sensi del comma 2 dell'art. 7 D.Lgs. 150/2011, è quella del Giudice che ha sede nel luogo in cui è stata commessa la violazione (*locus commissi delicti*).

Forma dell'opposizione

L'atto introduttivo del giudizio in opposizione è il ricorso, consistente in una domanda (*editio actionis*) redatta per iscritto, in carta semplice, che consenta al giudice di disporre di tutti gli elementi utili a decidere la causa già all'esito della prima udienza.

Quanto agli elementi, il ricorso, ai sensi dell'art. 414 c.p.c., deve contenere:

1) l'intestazione: con indicazione della competente autorità giudiziaria cui è diretto;

2) l'epigrafe: con indicazione del nome, cognome, residenza o domicilio eletto dal ricorrente, l'eventuale elezione di domicilio presso un avvocato, l'individuazione dell'amministrazione convenuta;

3) gli estremi dell'atto impugnato, che individua l'oggetto della domanda (*petitum*);

4) l'esposizione (a pena di decadenza, art. 420, comma 1, c.p.c.) dei fatti (impeditivi, modificativi ed estintivi della violazione contestata) e dei motivi su cui si fonda il ricorso - id est i vizi di legittimità o di merito - con cui si manifesta la volontà di non accettare il provvedimento sanzionatorio (*causa petendi*), con le relative conclusioni (annullamento dell'atto, che si estende anche alle sanzioni accessorie, ed eventuale sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento; nonostante la giurisprudenza sul "rito 689" ne abbia escluso la possibilità, nulla vieta che il ricorrente possa tentare di incardinare anche l'eventuale domanda risarcitoria);

5) l'indicazione specifica dei mezzi di prova di cui avvalersi (a pena di decadenza, art. 420, comma 5, c.p.c.) e dei documenti che si offrono in comunicazione. Accanto alla tradizionale testimonianza è stato introdotto un nuovo mezzo di prova tipico.

L'art. 257-bis c.p.c., recante «Testimonianza scritta», inserito dalla L. 69/2009, prevede che il giudice possa disporre, sull'accordo delle parti e previa valutazione della natura della causa, l'assunzione della deposizione chiedendo al testimone di fornire, per iscritto e nel termine fissato, le risposte ai quesiti sui quali deve essere interrogato.

La testimonianza potrà essere resa su apposito modulo, conforme al modello approvato con D.M. Giustizia del 17 febbraio 2010 - che individua anche le istruzioni per la sua compilazione - da notificarsi al testimone a cura della parte.

Il testimone, nella compilazione del modello, dovrà dichiarare se si trova in una situazione di incompatibilità, oppure in una situazione tale per cui ritenga di doversi astenere, per poi spedire o consegnare alla cancelleria del giudice il plico in busta chiusa.

Previsto anche un regime sanzionatorio: nel caso di mancata spedizione delle risposte, oppure di consegna in ritardo rispetto al termine stabilito, il testimone rischia una sanzione pecuniaria da 100 a 1000 euro - ferma restando la responsabilità per falsa testimonianza.

In caso di dubbi circa l'attendibilità del testimone, il giudice può comunque disporre che il testimone venga chiamato a deporre dinanzi a lui o ad un giudice delegato.

Sospensione dell'atto impugnato

Il ricorso non sospende l'esecutività dell'atto impugnato.

Tuttavia, il comma 6 dell'art. 7 D.Lgs. 150/2011 - in continuità con quanto già previsto dall'art. 22, ultimo comma, L. 689/81, e dai vecchi commi 3-bis e 3-ter dell'art. 204-bis - prevede che, se richiesto, l'efficacia esecutiva del provvedimento possa essere sospesa ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 150/2011.

Questa norma introduce una disciplina uniforme del procedimento di inibitoria in relazione, sia alla riscossione delle sanzioni pecuniarie, sia alla permanenza degli effetti delle sanzioni accessorie interdittive già irrogate.

Circa il *modus procedendi* per la pronuncia della sospensione, sono previste due diverse procedure, attivabili su espressa richiesta di parte, anche l'una in subordine all'altra.

Con la "procedura d'urgenza", in caso di «pericolo imminente di un danno grave e irreparabile» derivante dal tempo occorrente per la decisione dell'opposizione - risultante dalla documentazione allegata al ricorso - la sospensiva può essere disposta, prima dell'inizio della causa, inaudita altera parte, con decreto pronunciato fuori udienza. Si tratta di un provvedimento provvisorio, emesso *rebus sic stantibus*, che non necessita l'esperienza preliminare del contraddittorio, in quanto ha carattere meramente strumentale alla celebrazione della prima udienza. È, infatti, in tale sede che il giudice, instaurato il contraddittorio, è chiamato a procedere all'eventuale conferma, con ordinanza, della sospensiva, pena la sua inefficacia. Corollario di questa previsione è che la richiesta di inibitoria che sia stata rigettata, con decreto, nella procedura d'urgenza, possa poi essere concessa, con ordinanza, dopo l'instaurazione del contraddittorio, nella procedura ordinaria. Il provvedimento cautelare emesso con decreto, risulta strutturalmente più rispondente alle specifiche esigenze di celerità che debbono essere necessariamente garantite a chi chiedi tutela rispetto a provvedimenti sanzionatori già in fase di esecuzione, come il ritiro della carta di circolazione, il ritiro della patente, il fermo amministrativo e il sequestro.

Con la "procedura ordinaria", laddove la domanda di sospensiva sia incorporata nel ricorso introduttivo o proposta nel corso del processo, l'incidente cautelare deve essere considerato e trattato come procedimento in corso di causa, di competenza esclusiva del Giudice di Pace.

Questi, quindi, procede - normalmente in occasione della prima udienza di comparizione - a instaurare il contraddittorio e a "sentire le parti"; la formula sembra voler dire che non risulta sufficiente che alle parti sia dato modo di presentare per iscritto le proprie difese, ma che sia necessario che sia data loro la possibilità di comparire in udienza per essere ivi ascoltate. Conseguentemente, provvede con ordinanza non impugnabile, quando ricorrono «gravi e circostanziate ragioni», che devono essere rigorosamente accertate ed esplicitamente indicate nella motivazione.

L'obiettivo è quello di evitare la svalutazione della portata e dell'efficacia del rimedio cautelare, oltre che di quello giurisdizionale, in grado di integrare, anche in caso di accoglimento del ricorso, un'ipotesi di sostanziale denegata giustizia. La mancata pronuncia, in urgenza, sulla pur tempestiva istanza di sospensione, condurrebbe, infatti, a una pur indiretta dichiarazione di condanna (soccombenza virtuale) alle sanzioni amministrative, specie quelle accessorie, che verrebbero a essere scontate anche in caso di eventuale successiva vittoria del ricorso, e ciò in piena violazione del principio secondo cui «la necessità di ricorrere al giudice non deve tornare a carico di chi ha ragione».

La successiva sentenza di accoglimento del ricorso, consolida, rendendoli definitivi, gli esiti della sospensiva; mentre la sentenza di rigetto comporta la cessazione degli effetti sospensivi dell'ordinanza e l'eliminazione delle relative conseguenze.

Nel merito, la verifica della consistenza delle gravi e circostanziate ragioni sembra consistere nella delibazione sommaria circa la ragionevole e non manifesta infondatezza dei motivi esposti nel ricorso - c.d. *fumus boni juris*; mentre il pericolo imminente di danno grave e irreparabile, appare consistere nella dimostrazione della sussistenza del vecchio *periculum in mora*: rischio che, nelle more del giudizio, dall'esecuzione del provvedimento, possa derivare un grave pregiudizio ed irreparabile danno (sia materiale che morale) per il ricorrente.

Trattazione del ricorso

Fissata l'udienza e costituitasi l'amministrazione convenuta si svolge la causa.

Si apre così un giudizio - formalmente strutturato quale impugnazione di un atto - sul fondamento della pretesa creditoria della P.A., avente per finalità l'accertamento della legittimità del provvedimento amministrativo irrogativo di sanzione (Cass. Civ., Sez. Un., 30.9.2009, n. 20929).

In giudizio, i ruoli processuali, anche ai fini dell'onere della prova ex art. 2697 c.c. e della sua ripartizione, sono invertiti cosicché spettano, rispettivamente, alla P.A. (che, pur essendo formalmente convenuta in giudizio, assume la veste sostanziale di attore) e all'opponente (che pur formalmente attore, diventa sostanzialmente convenuto).

Spetta, infatti, all'amministrazione l'onere di dimostrare la ricorrenza degli elementi costitutivi dell'illecito, restando a carico del ricorrente la prova di eventuali fatti negativi della pretesa sanzionatoria (Cass. Civ., Sez. Un., 30/9/2009, n. 20930).

Ne consegue che sulla P.A. incombe - ove costituiscano oggetto di contestazione a opera del ritenuto trasgressore - sia l'assolvimento della prova relativa alla legittimità dell'accertamento presupposto dal provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa sotto il profilo dell'osservanza degli adempimenti formali previsti dalla legge, sia quello della piena prova della legittimità del susseguente procedimento sanzionatorio fino al rituale compimento dell'atto finale che consente la valida conoscenza del provvedimento applicativo della sanzione alla parte che ne è destinataria (Cass. Civ., sez. VI, 24/1/2019, n. 1921).

Nella prima udienza, «il giudice interroga liberamente le parti presenti, tenta la conciliazione della lite e formula alle parti una proposta transattiva», recita il comma 1 dell'art. 420 c.p.c. L'art. 77 c. 1 lett. b) D.L. 69/2013, convertito con modifiche nella L. 98/2013 - con l'evidente intento di allineare il rito lavoro al nuovo art. 185-bis c.p.c., che introduce la "proposta di conciliazione del giudice" - ha previsto che la proposta del giudice possa avere oltre che natura "transattiva" anche finalità «conciliativa».

Tuttavia, sembra che nel rito lavoro sia stata inserita, non tanto l'opportunità, quanto il potere-dovere del giudice, oltre a tentare la conciliazione, di formulare anche una proposta diretta alla soluzione negoziale della controversia.

Il nuovo testo del comma 1 dell'art. 420 c.p.c., qualifica la proposta di risoluzione come «transattiva o conciliativa»; con questa dicotomia si vuole, probabilmente, ricomprendere ogni possibile soluzione pacificatoria.

Il giudice potrà orientare, come ritiene più opportuno, la sua idea compositiva, sia in una prospettiva più strettamente giuridica (connessa al *petitum* e, comunque, fondata su "reciproche rinunce" delle parti: proposta transattiva), sia più propriamente conciliativa e, quindi, legata agli interessi eventualmente emersi, anche in una gradazione diacronica e orientata a una soluzione.

Si deve, allora, verificare la compatibilità del complesso sistema con l'illecito amministrativo.

Mentre il libero interrogatorio delle parti, seppur di difficile verifica, risulta ipoteticamente realizzabile, è escluso che possa procedersi alla transigibilità delle somme derivanti da sanzioni amministrative, in quanto integranti un credito pubblico di natura sanzionatoria, ontologicamente sottratto alla disponibilità delle parti, giusto il disposto dell'art. 1966 c.c.

Resta da chiedersi fino a che punto potrà spingersi la creatività del giudice di pace nel procedere, prima, a esperire il tentativo di conciliazione e, poi, a formulare la proposta di conciliativa.

Il nuovo potere, che potrebbe rivelarsi uno straordinario strumento di vantaggio per entrambe le parti (oltre che di deflazione del contenzioso), va gestito non tanto in un'ottica di preconetto antagonismo giudiziario, quanto di reciproca e rispettosa considerazione e valutazione, caso per caso, delle reali posizioni di ciascuno. In merito, si osserva che risulterà meno arduo pervenire a un accordo conciliativo se il quadro normativo all'interno del quale si muovono le richieste, le pretese e le articolazioni argomentative delle parti si riveli (sufficientemente) chiaro e stabile fin dall'inizio.

Benché la legge non preveda che la proposta debba essere motivata - la motivazione risulta funzionale all'impugnazione del provvedimento - nulla vieta che il Giudice possa, utilmente, indicare le direttrici (evidenziando alle parti i punti di debolezza dei rispettivi apparati difensivi: fatti incontestati, prove documentali, lacune probatorie, *onus probandi*, ecc.) che potrebbero orientare e responsabilizzare le parti nella riflessione sul contenuto e nella opportunità e convenienza di fare propria (ovvero sviluppare ulteriormente) la proposta.

Si pensi alla provocazione della conciliazione giudiziale e/o alla proposta di composizione della lite mediante:

- invito all'amministrazione - valutato l'eventuale *fumus* di fondatezza dei motivi posti a sostegno del ricorso unitamente all'orientamento giurisprudenziale dominante - di disporre l'archiviazione, la revoca e/o l'annullamento del provvedimento impugnato, con richiesta di estinzione del processo previa declaratoria di intervenuta cessazione della materia del contendere e, al ricorrente - esaurito il suo interesse alla pronuncia giudiziale e integrata la completa soddisfazione delle proprie ragioni - di rinunciare alle spese del giudizio con richiesta di loro compensazione; o, simmetricamente, invito all'opponente di rinunciare al processo e, all'amministrazione, previa condanna del ricorrente al pagamento della sanzione determinata in misura minima, di rinunciare alle spese del giudizio con richiesta di loro compensazione;

- proposta di modifica dei termini della contestazione mediante riqualificazione giuridica della violazione attribuita, con altra ipotesi di illecito amministrativo senza, tuttavia, porre a fondamento del rettificato addebito alcun fatto nuovo che, quindi, resta immutato nella sua consistenza materiale, per evitare di violare il precetto di corrispondenza tra contestazione e condanna (ad esempio: dall'illecito di insozzamento della strada di cui alla lett. f-bis) dell'art. 15 c. 1, sanzionato dal comma 3-bis con il pagamento di 216 euro, a quello di insudiciamento/imbrattamento della strada di cui alla lett. f), sanzionato dal comma 3 con il pagamento di 26 euro; dall'illecito di mancata riduzione della velocità di cui al comma 3 dell'art. 141, sanzionato dal comma 8 con il pagamento di 87 euro, a quello di mancato adeguamento/moderazione della velocità di cui ai commi 1 e 2, sanzionati dal comma 11 con il pagamento di 42 euro);

- restituzione nel termine per fornire all'organo di polizia procedente le generalità del conducente al momento della commessa violazione, ai fini della decurtazione dei punti di cui al comma 2 dell'art. 126-bis, l'obbligato in solido che -

indotto in errore dalla prassi (avvallata dal Ministero dell'Interno, ma smentita dalla consolidata giurisprudenza di legittimità) secondo la quale, avendo proposto ricorso avverso la violazione prodromica (quella recante l'invito) riteneva di dover effettuare la segnalazione solo all'esito del procedimento di accertamento dell'illecito presupposto - abbia omesso di indicarli nel termine di 60 giorni dalla notifica della contestazione;

- riduzione alla metà del minimo edittale del periodo di sospensione della patente ordinato dalla Prefettura, quale misura cautelare e provvisoria ai sensi dell'art. 223 c. 1, per le ipotesi di reato di cui agli artt. 186 c. 2, lett. b) e c), e 7 e 187 c. 1 e 8, sempre che non si sia verificato un incidente stradale, visto che in caso di successivo svolgimento positivo della pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, il giudice penale (ai sensi dell'art. 186 c. 9-bis e 187 c. 8-bis) procede a ridurre alla metà la sanzione amministrativa accessoria (definitiva) della sospensione della patente;

- riconoscimento del cumulo giuridico, con applicazione della sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo, in caso di concorso omogeneo di violazioni della stessa disposizione anche in ipotesi di molteplicità degli accertamenti intervenuti - finanche da diversi organi di polizia (ad esempio: violazione di durata dei limiti di velocità, di cui all'art. 142, più volte accertata - si pensi al tutor - in contestualità cronologica e sulla medesima strada; utilizzo di durata del cellulare, di cui all'art. 173 c. 2, durante il medesimo contesto di marcia; plurime violazioni in materia di pubblicità sulle strade, di cui all'art. 23, accertate in vie diverse, ma in relazione al medesimo contesto storico, locale, fattuale e pubblicitario, nonostante l'effettuazione di un'unica campagna senza o in difformità dell'autorizzazione) e anche commesse con più azioni od omissioni (ad esempio: ripetersi delle violazioni di circolazione in Z.T.L. senza autorizzazione, di cui all'art. 7 c. 9 e 14, addebitabile esclusivamente alle modalità e ai tempi di notifica dei verbali che non hanno consentito al trasgressore di prendere cognizione della prima violazione - c.d. multe seriali) - e ciò, al fine di evitare il verificarsi di un'ipotesi di bis in idem;

- ammissione, nonostante l'intervenuta proposizione dell'opposizione e il decorso del termine, del ricorrente a effettuare, nei casi in cui è consentito, il nuovo pagamento in misura ridotta scontato del 30%.

Indicati i termini della proposta, il giudice potrebbe, quindi, provvedere a fissare una nuova udienza per prendere atto delle posizioni delle parti - invitando gli avvocati (del ricorrente) e i delegati (dell'amministrazione) a conferire con i propri assistiti per valutare la ragionevolezza della proposta e a munirsi dell'eventuale procura speciale per la formale accettazione - riservandosi, all'esito, circa l'eventuale prosieguo istruttorio.

Laddove le suddette ipotesi risultassero ammissibili, dirompente diverrebbe la novità.

Infatti, l'ingiustificato rifiuto della proposta giudiziale costituirebbe «comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio»; di talché le parti sono onerate - non sarebbe sufficiente la mera dichiarazione di non aderire alla proposta (con un "no, grazie") - della allegazione di un "giustificato motivo" di rifiuto, che potrà essere oggetto di sindacato (anche sanzionatorio) in sede decisoria.

E' pur vero che la proposta formulata in sede di prima udienza potrebbe apparire eccessivamente creativa e scoraggiarne la (formulazione o la) adesione, ma il destino della nuova previsione resta nelle mani del giudice e dell'uso che intenderà farne, nella consapevolezza che la "minaccia" di una proposta conciliativa potrebbe divenire, indirettamente, un utile strumento per sollecitare un uso più responsabile della giustizia. Nella scelta delle parti è destinata ad assumere peso specifico l'autorevolezza e capacità del "proponente" e il percorso che lo avrà condotto a indicare un'ipotesiolutiva. Tutto

Avv. Fabio Piccioni - LL.B.
Patrocinante in Cassazione

ciò impone al giudice - che dovrà sviluppare una particolare sensibilità tesa a orientare la possibile soluzione negoziale, sinora obliterata dalla necessaria ricerca del *dictum* - da un lato, e alle parti e ai loro rappresentanti - che dovranno rivedere radicalmente le strategie difensive sin dall'avvio del processo - dall'altro, una vera e propria rivoluzione culturale.

* * *

Stante il carattere indisponibile delle situazioni soggettive implicate nel “processo sanzionatorio”, caratterizzato da controversie che hanno un alto tasso di tipicità e ispirato al principio della tendenziale ricerca della verità materiale, sono previsti una serie di temperamenti al rigido sistema di preclusioni ancorate agli atti introduttivi del giudizio - che, in quanto tale, potrebbe rischiare di comprimere eccessivamente, e irragionevolmente, il diritto di difesa delle parti e, quindi, di incidere, negativamente, sulla giustizia sostanziale della decisione.

È, infatti, consentita una limitata possibilità di *emendatio* (modifica), ma non *mutatio*, delle domande ed eccezioni (*thema decidendum*) già proposte, solo se ricorrano «gravi motivi» e «previa autorizzazione del giudice», nonché la possibilità di chiedere l'assunzione di mezzi di prova (*thema probandum*) che «le parti non abbiano potuto proporre prima».

L'art. 420 c.p.c. non prevede alcuna distinzione, né soluzione di continuità, nello svolgimento della fase di trattazione, della fase istruttoria e della fase decisoria.

Il processo, infatti, può esaurirsi nella prima udienza, sia quando non vi siano prove da assumere, sia quando, ammessi dal giudice i mezzi di prova, si possa in concreto procedere alla loro «immediata assunzione», nel corso della stessa udienza (comma 5). Diversamente, il giudice, fissa altra udienza, con rinvio contenuto fino a un massimo di 10 giorni, concedendo alle parti, «ove ricorrano giusti motivi», un termine perentorio non superiore a 5 giorni prima dell'udienza di rinvio, per il deposito di note difensive (comma 6). L'assunzione delle prove deve essere, comunque, esaurita in una sola udienza o, «in caso di necessità, in udienza da tenersi nei giorni feriali immediatamente successivi» (comma 8). Gli unici rinvii ammessi, insomma, sono quelli dettati dall'esigenza del rispetto del diritto di difesa o dall'impossibilità materiale di assumere o completare l'assunzione delle prove nella stessa udienza, mentre «le udienze di mero rinvio sono vietate» (ultimo comma).

Il dispositivo della sentenza con cui si definisce il giudizio (o si decide una questione pregiudiziale) deve essere emanato nella stessa udienza nella quale sono state eventualmente assunte le prove, subito dopo la discussione, senza soluzione di continuità (comma 4).

Connessione oggettiva

In caso di pregiudizialità - nesso di dipendenza determinato dal fatto che l'indagine sull'accertamento dell'illecito amministrativo, costituisce un antecedente logico necessario per l'esistenza di un reato stradale - si assiste al fenomeno della connessione. Si dia l'esempio di un sorpasso in curva, che determini un sinistro da cui derivano lesioni stradali.

Si tratta di una situazione che postula un nesso di consequenzialità logico-causale, in relazione alla quale si suppone che se l'illecito amministrativo non si fosse verificato, nemmeno il reato sarebbe venuto ad esistenza.

Il rapporto di interdipendenza è dovuto alla parziale coincidenza degli elementi soggettivi e oggettivi tra fatti giuridici diversi che, per motivi di economia processuale o

di opportunità, comporta la riunione dei procedimenti con spostamento della competenza a favore dell'organo "superiore".

Conseguentemente, se non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta (o sia stato presentato ricorso al prefetto), la cognizione di entrambi i procedimenti, amministrativo e penale, è attribuita al giudice penale, competente a conoscere del reato connesso (*simultaneus processus*).

Questi sarà chiamato, così, ad applicare la sanzione amministrativa (sia pecuniaria che accessoria), valutandone anche l'entità, entro i limiti previsti dalla legge, graduata sulla base dei criteri di cui all'art. 195 c. 2, oltre le spese.

Diversamente, qualora sia avvenuta la conciliazione amministrativa, non ricorrerà alcuna necessità di trasmettere gli atti al giudice penale, posto che il pagamento ha effetto estintivo dell'obbligazione nascente dalla violazione amministrativa.

Un problema pratico attiene alla circostanza che l'art. 221 non contiene una previsione analoga a quella prevista dal comma 2 dell'art. 24 L. 689/81, a tenore della quale, la contestazione della violazione amministrativa, in caso di connessione, viene eseguita dall'autorità penale dopo la trasmissione del rapporto.

Sembra, allora, che la contestazione debba essere eseguita dalla pubblica amministrazione secondo le regole ordinarie, dovendo quindi intervenire, a pena di estinzione dell'obbligazione, entro i consueti 90 giorni dall'accertamento, ai sensi dell'art. 201

Nel caso in cui al tribunale competente per la connessione, venga presentata richiesta di applicazione di pena ex art. 444 cod. proc. pen., l'accordo potrà riguardare solo il reato e non già la violazione amministrativa (non suscettibile di riduzione premiale) sulla quale il giudice dovrà comunque pronunciarsi; infatti, il c.d. patteggiamento è previsto (e consentito) solo per i reati e non può avere per oggetto illeciti amministrativi.

Non si ha connessione quando il reato e l'illecito amministrativo siano legati da un semplice vincolo di occasionalità, che consente l'accertamento separato delle due responsabilità. Si dia il caso di chi, a seguito dell'infrazione - in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone - offenda l'onore e il prestigio dell'accertatore (art. 341-bis cod. pen.). In tal caso, al giudice penale dovrà essere inviato il rapporto per il solo fatto che costituisce reato.

Dal tenore dell'art. 221 si evince che lo spostamento di competenza non è previsto nel caso inverso quando, cioè, la fattispecie pregiudiziale sia costituita dal reato e quella pregiudicata dall'illecito amministrativo. In tale ipotesi, l'autorità giudiziaria e quella amministrativa restano ciascuna competente per la propria porzione di attribuzioni. Tale conclusione lascia delle incertezze.

Si pensi all'ipotesi di un controllo di polizia a seguito del quale gli agenti pongano sotto sequestro la patente di guida perché ritenuta contraffatta. Dalla commissione del delitto di falso deriva anche la violazione di cui all'art. 116 c. 15 C.d.S., per aver circolato senza patente. I due fatti risultano evidentemente legati da un vincolo di connessione essenziale logico-giuridica.

Ma come potrà procedere l'Autorità amministrativa a ordinare il pagamento di una sanzione per l'illecito, il cui presupposto è la falsità del documento, senza il preventivo accertamento di convalida della non autenticità del documento?

Se l'Autorità dovesse procedere a contestare una violazione priva di fondamento - per precetto costituzionale, il fatto si presume non commesso, fintanto che non sia intervenuta sentenza di condanna definitiva - il provvedimento risulterebbe illegittimo e abnorme.

Sembrerebbe, allora, opportuno procedere a una lettura estensiva della norma in grado di ricomprendere anche l'ipotesi inversa a quella espressamente prevista; diversamente, in nome del principio di tassatività delle norme, si dovrà richiedere l'intervento additivo della Consulta per sanare la lacuna legislativa.

Il nuovo illecito stradale reiterato

La L. 5/8/2022 n. 108, di conversione con modifiche del D.L. 16/6/2022 n. 68, ha introdotto nel codice della strada il nuovo art. 198-bis, recante *Disposizioni in materia di illeciti reiterati e relative sanzioni*.

Si tratta di un istituto che, nel prendere (malamente) le mosse dalla continuazione, di matrice penalistica di cui all'art. 81 c. 2 c.p. - inapplicabile agli illeciti amministrativi - introduce un trattamento sanzionatorio più mite rispetto al cumulo materiale delle violazioni.

Tre sono i requisiti dell'illecito reiterato.

1) *Violazione, anche in tempi diversi, della medesima norma relativa alla circolazione di un veicolo non avente i requisiti tecnici o amministrativi.*

Stante la difficoltà di comprendere le specifiche violazioni di riferimento si ricorda che la disciplina del titolo III C.d.S., recante veicoli, reca soltanto i "requisiti tecnici" dei veicoli; resta, quindi, da comprendere la consistenza del riferimento ai "requisiti amministrativi" del veicolo.

Deve, poi, trattarsi di illeciti omogenei - violazione della medesima norma.

L'utilizzo dell'inciso "anche in tempi diversi", invece, sembrerebbe negare ogni rilevanza al fattore temporale e concepire la reiterazione anche tra fatti illeciti distanziati, senza limite, nel tempo.

Tuttavia, così non è.

2) *Il profilo cronologico.*

Le possibilità di sussistenza dell'illecito reiterato si riducono, fino ad annullarsi, in proporzione inversa al decorso del termine previsto per la notifica dei singoli episodi infrazionali.

- Ai sensi del comma 2, in caso di accertamento di più violazioni senza "contestazione immediata" - invero disciplinata dall'art. 200, e non dall'art. 201, come previsto dalla norma - l'illecito amministrativo oggetto della prima notifica assorbe quelli accertati nei 90 giorni antecedenti non ancora notificati.

- Ai sensi del comma 3, l'illecito amministrativo oggetto di contestazione immediata assorbe le violazioni accertate nei 90 giorni antecedenti non ancora notificate. In tal caso, nel rispetto delle condizioni di sicurezza della circolazione e fatti salvi i divieti posti da altre disposizioni, l'organo accertatore può autorizzare il trasgressore a completare il viaggio o a raggiungere il luogo di destinazione per la via più breve e nel più breve tempo possibile.

Invece, le condotte commesse successivamente alla prima notificazione, ovvero alla contestazione immediata costituiscono nuove violazioni (comma 1 u.p.).

3) *La ricorrenza delle condizioni per il pagamento in misura ridotta* (comma 4)

In caso di violazioni che non consentono il pagamento in misura minima e il pagamento in misura ridotta, ai sensi dei commi 3 e 3-bis dell'art. 202, i singoli verbali di accertamento delle violazioni dovranno essere trasmessi, entro 10 gg., al Prefetto, il quale procederà a emettere le relative ordinanze-ingiunzioni.

Sotto il profilo sistematico, la minore riprovevolezza della reiterazione, consente di considerare gli illeciti come un'unica infrazione cui si applica, fermo il pagamento delle

spese di accertamento e notificazione relative a ciascuna violazione, la sanzione del pagamento di una somma pari al triplo del minimo edittale, se più favorevole.

In sostanza, i singoli illeciti, che costituiscono la proiezione di un unico atteggiamento antidoveroso iniziale, perdono la loro individualità, restando assorbiti nella prima violazione conosciuta.

Ai sensi del comma 5, al fine di consentire e dare copertura alla notifica delle violazioni precedenti, il pagamento della sanzione derivante dalla violazione reiterata può essere effettuato entro 100 giorni dalla prima notifica o contestazione immediata. Conseguentemente, qualora entro 60 giorni sia stato già effettuato il pagamento in misura ridotta previsto per la specifica violazione, entro il termine di 100 giorni può essere effettuata l'integrazione del pagamento da corrispondere all'organo di polizia stradale che ha effettuato la prima notifica o contestazione immediata, secondo le modalità indicate dallo stesso.

Infine, ai sensi del combinato disposto dei commi 6 e 7, il pagamento della somma prevista per la violazione reiterata costituisce presupposto per l'istanza di archiviazione delle violazioni assorbite, che deve essere presentata dall'interessato - corredata da copia dell'attestazione del pagamento della sanzione e dall'attestazione del pagamento delle spese di accertamento e notificazione relativa alle violazioni accertate - all'organo accertatore di ciascuna violazione assorbita, a pena di decadenza, entro 120 giorni dalla data della prima notifica o contestazione immediata. Conseguentemente, il responsabile dell'ufficio o del comando dispone l'archiviazione.

* * *

L'intera disciplina, che *colorem habet substantiam vero alteram*, sembra complicare parecchio le cose e pagare un alto prezzo alla coerenza.

Innanzitutto, la circostanza che la sanzione prevista per la reiterazione sia pari al triplo secco del minimo edittale, se più favorevole - *id est* se non supera quella che sarebbe applicabile in base al cumulo materiale - sancisce un limite logico alla sua efficacia a decorrere dalla quarta violazione in poi.

Inoltre, il fatto che le plurime violazioni si considerino come "un'unica infrazione", *rectius* che la prima violazione contestata, in modalità immediata o differita, "assorbe" le precedenti, si pone, con imperiosa evidenza giuridica, come incompatibile con l'archiviazione. D'altronde, l'intervenuto pagamento della sanzione reiterata, che estingue l'obbligazione pecuniaria, determina la chiusura del procedimento amministrativo attivato mediante la contestazione o notifica delle violazioni. Non si comprende, poi, perché il provvedimento di archiviazione, ai sensi dell'art. 204 di competenza del prefetto, debba essere disposto dal responsabile dell'ufficio o del comando da cui dipende "chi" ha accertato la violazione.

In conclusione, il problema pratico che si porrà attiene al caso in cui il trasgressore, che abbia già effettuato il pagamento in misura ridotta della prima violazione conosciuta, intenda poi procedere al pagamento dell'integrazione, pari al doppio di quanto già versato; in tal caso, infatti, nulla prevede la legge, lasciando l'indicazione delle relative soluzioni organizzative e procedurali all'organo di polizia stradale.

Fabio Piccioni