

La Cassazione conferma l'equazione

tra la reiterazione delle violazioni amministrative e la recidiva degli illeciti penali

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

In materia di illeciti amministrativi, la giurisprudenza di legittimità consacra la reiterazione come circostanza aggravante, tracciando un'equazione con la recidiva in campo penalistico. Con la sentenza 25 giugno 2008, n. 17439, la Suprema Corte di Cassazione definisce nozione ed effetti dell'istituto della reiterazione, superando in modo definitivo l'erronea tesi che considerava l'art. 8 *bis* come base giuridica per l'introduzione in via generale della continuazione nel sistema delle violazioni amministrative.¹

Per comprendere la portata della decisione in commento, tracciamo il quadro normativo in cui essa si colloca. L'art. 94 del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 ha introdotto l'art. 8 *bis* nell'originario testo della legge 24 novembre 1981, n. 689. In base a tale norma la reiterazione delle violazioni amministrative sussiste quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Secondo il legislatore sono della "stessa indole" le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Ponendosi nell'alveo interpretativo già tracciato con la precedente pronuncia di legittimità n. 17347/2007, la sentenza n. 17439/2008 precisa che la reiterazione di cui all'art. 8 *bis* rappresenta il corrispondente in materia amministrativa di alcune forme della recidiva penale (specifica ed infraquinquennale ex art. 99, comma 2°, numeri 1 e 2 del codice penale). In sostanza, si tratta di una previsione normativa diretta ad aggravare la posizione del trasgressore, accordando una specifica rilevanza ai suoi precedenti nel settore interessato dalla specifica violazione amministrativa.

¹ Nell'attuale sistema di diritto positivo l'art. 8, 2° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede la continuazione limitatamente alle violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie.

Va precisato che sotto il profilo sanzionatorio il citato art. 8 *bis* non stabilisce direttamente le conseguenze della reiterazione, ma si limita a rinviare ad altre norme che espressamente ne prevedono gli effetti (testualmente, si veda il 5° comma). A titolo di esempio, basti pensare in materia di caccia alla disposizione sanzionatoria contenuta nell'art. 31 lettera b) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 che prevede un aggravamento della misura edittale della sanzione pecuniaria in caso di esercizio della caccia senza pregressa stipula della polizza assicurativa, qualora la violazione sia nuovamente commessa. In questa prospettiva, è interessante rilevare che, sebbene l'art. 8 *bis* introduca un istituto di carattere generale, i suoi effetti restano comunque circoscritti ai soli casi in cui siano già contemplati da altre norme punitive contenute nella legislazione ambientale.

Alla luce di queste premesse, appare chiaro come la dinamica della reiterazione non vada confusa con gli istituti disciplinati dal precedente art. 8 della legge n. 689/1981. Quest'ultima norma prevede al 1° comma il concorso formale di illeciti² e al successivo 2° comma la continuazione degli illeciti in materia di previdenza e assistenza obbligatorie.³ Unico denominatore comune tra le figure previste dall'art. 8 e l'ipotesi disciplinata dall'art. 8 *bis* è che si tratta di meccanismi che incidono sulla determinazione del trattamento sanzionatorio applicato. Tuttavia, i diversi istituti operano in direzioni diametralmente opposte: mentre le previsioni dell'art. 8 (commi 1 e 2) costituiscono disposizioni di favore per il trasgressore, invece l'art. 8 *bis* rappresenta una norma sfavorevole al destinatario dell'ordinanza-ingiunzione. Più specificamente, la reiterazione integra una circostanza aggravante; al contrario, l'art. 8 introduce meccanismi di riduzione della misura

² Il concorso formale di illeciti amministrativi ricorre quando un soggetto con una sola azione od omissione commette più violazioni della medesima o di diverse disposizioni di legge. Sul piano del trattamento sanzionatorio, l'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 estende anche agli illeciti amministrativi la disciplina dettata per il concorso formale di reati dall'art. 81 c.p., come modificato dalla legge 7 giugno 1974, n. 220. Si tratta di un trattamento sanzionatorio più mite rispetto al cumulo materiale delle sanzioni previste per i singoli illeciti, che trova il suo fondamento nella supposta minore pericolosità sociale di chi viola più norme (o viola più volte la stessa norma) con una sola azione o omissione.

³ Il decreto legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito con modifiche nella legge 31 gennaio 1986, n. 11, ha aggiunto i commi 2° e 3° dell'art. 8 della legge n. 689/1981. Tali disposizioni disciplinano le ipotesi di illecito amministrativo continuato, ma con esclusivo riferimento alla materia della previdenza ed assistenza obbligatorie. La legge testualmente prevede che soggiaccia alla stessa sanzione prevista per il concorso formale di illeciti anche chi con più azioni od omissioni, esecutive del medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commetta più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie. I commi 2° e 3° dell'art. 8 della citata legge n. 689/1981 non possono trovare applicazione in tema di illeciti amministrativi ambientali, poiché per precisa scelta del legislatore la disciplina della continuazione non opera per la generalità delle violazioni amministrative, bensì soltanto nello specifico settore della previdenza ed assistenza obbligatorie.

della sanzione nei confronti del trasgressore, il quale si vede applicare il cosiddetto cumulo giuridico (sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo) in luogo del più grave regime del cumulo materiale delle sanzioni (somma algebrica delle sanzioni pecuniarie previste per le singole violazioni).

Dunque, la reiterazione incide sulla determinazione delle sanzioni in modo opposto rispetto al concorso formale di illeciti e alla continuazione (ove ammessa). Ma non solo. La Suprema Corte di Cassazione nella sentenza 25 giugno 2008, n. 17439 evidenzia anche che l'art. 8 *bis* non opera quale "elemento unificante ai fini della sanzione del precedente art. 8 a guisa di continuazione". Quindi, l'art. 8 *bis* non può rappresentare la norma che introduce in via generale la continuazione nel diritto amministrativo punitivo. L'equivoco interpretativo trae origine dalla formulazione del 4° comma dell'art. 8 *bis*, che impone di non valutare ai fini della reiterazione le violazioni amministrative successive alla prima quando commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. Tuttavia, questa norma ha il mero scopo di evitare l'antinomia che altrimenti deriverebbe laddove un medesimo fatto fosse valutato come aggravante del trattamento sanzionatorio ai fini della reiterazione e come diminvente della misura della sanzione ai fini della continuazione. Peraltro, dal punto di vista sistematico, sarebbe singolare che la norma deputata a disciplinare la continuazione in campo amministrativo sanzionatorio (art. 8 della legge n. 689/1981) ne limiti espressamente l'applicazione alle sole materie della previdenza ed assistenza obbligatorie e che, invece, la disposizione dedicata al diverso istituto della recidiva contenga al suo interno un comma valevole a introdurre in via generale l'istituto della continuazione delle violazioni amministrative. In conclusione, il 4° comma dell'art. 8 *bis* vale proprio ad escludere che, nei limitati casi in cui la continuazione sia contemplata dal diritto amministrativo punitivo (previdenza e assistenza obbligatorie di cui commi 2° e 3° dell'art. della legge n. 689/1981), l'ordinamento giuridico possa dare al medesimo fatto una duplice rilevanza in chiave antitetica. Queste posizioni, da sempre sostenute sulle pagine di questa rivista,⁴ trovano oggi la conferma della giurisprudenza di legittimità, che con la sentenza 25 giugno 2008, n. 17439 chiarisce il significato del 4° comma dell'art. 8 *bis*, precisando che: «La previsione di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, medesimo art. 8 *bis*, 4 comma, relativa alle violazioni commesse in tempi ravvicinati

⁴ Per tutti, ci permettiamo di rinviare al nostro *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta, 2004, LaurusRobuffo, pp. 220 e seguenti.

e riconducibili ad una programmazione unitaria, è dettata al solo fine di escludere l'effetto aggravante che deriverebbe dalla reiterazione».

Infine, la Suprema Corte di Cassazione precisa che l'art. 8 *bis* non ha neppure modificato il principio generale desumibile dall'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981, secondo cui la sanzione più grave aumentata sino al triplo non può essere irrogata, salve le ipotesi eccezionali del secondo comma (violazione delle norme previdenziali e assistenziali), che nei soli casi di concorso formale (corrispondente all'art. 81, 1° comma del codice penale).

Stefania Pallotta

Pubblicato il 5 settembre 2008

In calce, la pronuncia della Cassazione

Cassazione civile, Sezione II, 25 giugno 2008, n. 17439

La Capitaneria di Porto di Catania e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti hanno proposto ricorso per Cassazione avverso la sentenza del Giudice di Pace di Catania dep. il 11 maggio 2005 che, in parziale accoglimento dell'opposizione proposta da G.A., riduceva l'importo della sanzione amministrativa irrogata nel triplo di quella più grave relativamente ad irregolare assunzione a bordo ed omessa annotazione sul ruolino equipaggio di n. 3 marittimi.

Il Giudice di Pace riteneva illegittimo l'aumento della sanzione determinata ai sensi della Legge n. 689 del 1981, art. 8 *bis*, per reiterazione generica in relazione ad altri illeciti della stessa indole addebitati all'opponente sul rilievo che la norma citata non prevede fra gli effetti l'aumento della pena, rinviando a disposizioni di legge specifiche che nella specie non sono operanti.

Non ha svolto attività difensiva l'intimato, il quale ha depositato atto di costituzione con procura per la discussione.

Attivatasi procedura ex art. 375 c.p.c., il Procuratore Generale ha inviato richiesta scritta di accoglimento del ricorso per manifesta fondatezza.

Il resistente ha depositato memoria illustrativa.

Il ricorso è manifestamente fondato.

Deve, infatti, accogliersi il primo motivo, con cui è stata dedotta la violazione e falsa applicazione della l. n. 689 del 1981, art. 8, atteso che la pena irrogata con l'opposta ingiunzione era comunque conforme al dettato della citata norma, secondo cui nel caso in cui - come nella specie - con una sola azione sono commesse più violazioni della medesima disposizione di leggera pena è stabilita ne triplo della sanzione più grave. Il giudice di Pace, ritenendo erroneamente applicabile alla specie l'istituto della reiterazione, non ha considerato che in realtà ricorresse l'ipotesi del concorso formale, che è configurabile qualora con la medesima azione siano commesse più violazioni della medesima disposizione di legge. Infatti, l'istituto 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 articolo 8, secondo cui la sanzione più grave aumentata sino al triplo non

5

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 L. 24 novembre 1981, n. 689, medesimo 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 di unificazione della sanzione (Cass. 17347/2007).

Orbene, il concorso formale, impedendo il cumulo delle sanzioni che in astratto sarebbero applicabili, postula che ciascuna delle violazioni, essendo autonomamente punibile, dia perciò luogo a un'ipotesi autonoma di illecito amministrativo: il che è sì è appunto verificato nella specie in cui era stata accertata l'irregolare assunzione a bordo ed omessa annotazione sul ruolino equipaggio di n. 3 marittimi.

Il secondo motivo, con cui si censura la violazione dell'art. 8 bis citato, in ordine agli effetti della reiterazione, è assorbito dall'accoglimento del primo.

Pertanto, la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio, anche per le spese della presente fase, al Giudice di Pace di Catania in persona di altro magistrato.

P.Q.M.

Accoglie il primo motivo del ricorso assorbito il secondo cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche per le spese della presente fase, al Giudice di Pace di Catania in persona di altro magistrato.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 10 marzo 2008.

Depositato in Cancelleria il 25 giugno 2008