

COMUNE DI FROSSASCO

C.A.P. 10060 - PROVINCIA DI TORINO

Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di violazioni ai regolamenti e alle ordinanze comunali

Legge 24 novembre 1981, n. 689

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267

**Consiglio di Stato, Sez. 1
Parere 17 ottobre 2001, n. 885
Legge 16 gennaio 2003, n. 3**

D.l. 31 marzo 2003 n. 50

Allegato a deliberazione Consiglio comunale n. 12 del 15/05/2003

Art. 1

Ambito di applicazione

1. La materia delle sanzioni delle violazioni ai regolamenti comunali è disciplinata dall'art. 7 bis del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

2. Il Comune, nell'ambito della propria autonomia e nei limiti fissati dalla legge, determina per ciascuna fattispecie di violazione delle disposizioni dei regolamenti comunali, le relative sanzioni.

Art. 2

Limiti editali delle sanzioni

1. Le violazioni alle disposizioni dei regolamenti comunali, ove gli stessi non provvedano specificatamente, sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 25,00 a euro 500,00.

2. Le violazioni alle ordinanze comunali sono punite, ove non provvedano il codice penale o specifiche disposizioni di legge, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 25,00 a euro 500,00.

3. Le violazioni dei regolamenti e delle ordinanze comunali comportano, per i responsabili, l'obbligo della cessazione immediata dell'abuso.

4. L'inottemperanza all'obbligo di cui al comma 3 del presente articolo, è punita, fatta salva la sanzione prevista per la violazione commessa, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 25,00 a euro 500,00.

Art. 3

Organo competente ad applicare la sanzione

1. Le sanzioni sono applicate dal Responsabile dell'area amministrativa (,nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 4 del presente regolamento.

Art. 4

Criteri per l'applicazione della sanzione

1. Nella determinazione delle sanzioni per le violazioni ai regolamenti e alle ordinanze comunali, si applicano i criteri di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Per i casi in cui il trasgressore non si avvalga del pagamento in misura ridotta, la somma da determinarsi con ordinanza ingiunzione non può essere inferiore a quella prescritta per il pagamento in misura ridotta (euro 50,00).

Art. 5

Pagamenti in misura ridotta

1. Per le violazioni ai regolamenti e alle ordinanze comunali si applica l'istituto del pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

APPENDICE LEGISLATIVA

LEGGE 24 NOVEMBRE 1981, N. 689

Modifiche al sistema penale

(...)

Articolo 10

Sanzione amministrativa pecuniaria e rapporto tra limite minimo e limite massimo

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a lire dodicimila e non superiore a lire venti milioni. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo.

Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione superare il decuplo del minimo.

Articolo 11

Criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie

Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche.

Articolo 12

Ambito di applicazione

Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari.

(...)

Articolo 16

Pagamento in misura ridotta

È ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

Nei casi di violazione dei regolamenti comunali e provinciali continuano ad applicarsi, l'art. 107 del testo unico delle leggi comunali e provinciali approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

Il pagamento in misura ridotta è ammesso anche nei casi in cui le norme antecedenti all'entrata in vigore della presente legge non consentivano l'oblazione.

(...)

D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267
Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

(...)

Articolo 3
Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

(...)

Articolo 7
Regolamenti

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

(...)

LEGGE 16 GENNAIO 2003, N. 3

CAPO III

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI

Articolo 16

*(Modifica al testo unico di cui al decreto legislativo
18 agosto 2000, n. 267, in materia di sanzioni
amministrative per le violazioni delle disposizioni
dei regolamenti comunali e provinciali)*

1. Dopo l'articolo 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente:

«Art. 7-bis. - (*Sanzioni amministrative*) - 1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. I - Parere 17 ottobre 2001 n. 885 -

Oggetto: Ministero dell'interno. Quesito in ordine
ai poteri sanzionatori degli enti locali.

Comune e Provincia - Generalità - Potere sanzionatorio - A seguito del T.U. 18 agosto 2000 n. 267 - Che ha abrogato l'art. 106 del T.U. 3 marzo 1934 n. 383 - E' da ritenere venuto meno - Necessità di un apposito intervento legislativo - Per ripristinare tale potere in capo agli ee.ll. - Sussiste - Utilizzabilità nelle more dell'art. 650 cod. pen.

A seguito dell'intervenuta abrogazione - disposta dall'art. 274 del T.U. 18 agosto 2000 n. 267 - dell'art. 106 del vecchio T.U. 3 marzo 1934 n. 383 (il quale si poneva quale norma primaria autorizzatrice del potere degli Enti locali di irrogare sanzioni amministrative per la violazione di regolamenti, stabilendo che "quando la legge non disponga altrimenti, le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali sono punite con la sanzione amministrativa fino a lire 1.000.000"), deve ritenersi che sia venuto meno il potere sanzionatorio in capo alle Amministrazioni locali, in un contesto ordinamentale in cui da un lato l'art. 23 della Costituzione riserva alla legge ogni imposizione di prestazioni personali e patrimoniali e dall'altro l'art. 1 della legge quadro 24 novembre 1981 n. 689 (modifiche al sistema penale) ribadisce, in coerenza con il dettato costituzionale, il principio di legalità e di riserva legislativa alla stregua del quale "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione"

L'art. 106 del T.U. 3 marzo 1934 n. 383 svolgeva una funzione ineliminabile in un ordinamento come il nostro strettamente informato al principio di riserva legislativa nell'ambito sanzionatorio e la sua abrogazione ha effettivamente determinato un vuoto normativo, che va quanto più possibile tempestivamente colmato in sede normativa primaria, per un duplice ordine di ragioni: a) la prima, ovviamente, attiene alla necessità di non lasciare sguarnite di sanzione le violazioni delle norme regolamentari degli enti locali, che non siano altrimenti assistite da altre disposizioni legislative; b) la seconda, del tutto opposta, attiene al pericolo che - in estrema ipotesi - le suddette violazioni si trovino ad essere ri-penalizzate in relazione al disposto dell'art. 650 c.p., il quale, come è noto, sanziona penalmente l'inosservanza dei provvedimenti legalmente dati dall'Autorità.

Una volta infatti venuta meno la previsione della sanzione amministrativa, non potrebbe escludersi *a priori* l'operatività dell'art. 650 c.p. (non a caso ritenuto norma di estrema chiusura) il che risulta del tutto contraddittorio con le linee di depenalizzazione che informano l'attuale sistema sanzionatorio e conferma l'assoluta esigenza dell'intervento del Legislatore.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota 25000/1135/00102847 in data 1 agosto 2001, pervenuta il successivo 28 agosto, con la quale il Ministero dell'interno - Direzione generale dell'Amministrazione civile - Ufficio coordinamento e affari generali ha richiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine al quesito richiamato in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Antonino Anastasi;

RITENUTO in fatto quanto esposto dalla referente Amministrazione;

PREMESSO:

Evidenzia l'Amministrazione che in sede applicativa il vigente ordinamento degli enti locali, ora complessivamente disegnato dal T.U. 18 agosto 2000 n. 267, lascia emergere complesse problematiche relative alla imposizione di sanzioni amministrative conseguenti a violazioni dei Regolamenti comunali e provinciali.

In particolare, la questione interpretativa sottoposta a questo Consiglio di Stato concerne gli effetti derivanti dalla intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 274 del T.U. n. 267 del 2000, dell'art. 106 del vecchio T.U. 3 marzo 1934 n. 383: tale articolo, che irrogava una sanzione amministrativa dell'importo

massimo di lire un milione per le contravvenzioni alle disposizioni dei Regolamenti comunali e provinciali, era concordemente ritenuto la fonte del potere sanzionatorio degli Enti locali.

Abrogato l'art. 106, si pone ora il problema di accertare se al presente detto potere sanzionatorio permanga in capo alle Amministrazioni locali, in un contesto ordinamentale in cui, come è noto, da un lato l'art. 23 della Costituzione riserva alla legge ogni imposizione di prestazioni personali patrimoniali e dall'altro l'art. 1 della legge quadro 24 novembre 1981 n. 689 (modifiche al sistema penale) sancisce, in coerenza con il dettato costituzionale, il principio di legalità per l'illecito amministrativo.

In presenza del cennato vuoto normativo, l'orientamento della Amministrazione - la quale fa proprie le risultanze del parere espresso sul punto dall'Osservatorio per l'applicazione del nuovo Testo Unico - è nel senso di far rientrare il potere sanzionatorio nell'ambito della autonomia normativa ormai positivamente riconosciuta agli Enti locali.

In siffatto contesto l'Amministrazione, sulla scorta di una accurata esegesi delle innovazioni normative che hanno nel tempo ampliato e rafforzato i contenuti dell'autonomia statutaria e regolamentare commessa dal Legislatore primario a Comuni e Province, opina per una lettura adeguatrice della norma introdotta dall'art. 1 della legge n. 689 nonché per una individuazione dei vincoli negativi discendenti dalla riserva di cui all'art. 23 della Costituzione strettamente coordinata col principio positivo di valorizzazione delle autonomie locali derivante dal combinato disposto degli artt. 3 e 128 della Costituzione.

In sostanza, l'Amministrazione propende per ritenere che le sanzioni amministrative di cui si discute possano essere autonomamente comminate dai vari Regolamenti, all'uopo modificati: peraltro, non disconoscendo la problematicità delle riferite conclusioni ermeneutiche, chiede al riguardo il parere del Consiglio di Stato.

Nel caso di positiva soluzione del quesito principale, l'Amministrazione chiede altresì se l'importo massimo e minimo delle sanzioni comminabili possa essere definito in base alle previsioni di chiusura di cui agli artt. 10 e 11 della legge n. 689.

CONSIDERATO:

Come nelle premesse riferito, la delicata questione interpretativa sottoposta al Consiglio di Stato concerne gli effetti derivanti dalla intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 274 del T.U. 18 agosto 2000 n.267, dell'art. 106 del vecchio T.U. 3 marzo 1934 n. 383 secondo il quale "Quando la legge non disponga altrimenti, le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali sono punite con la sanzione amministrativa fino a lire 1.000.000".

Come concordemente sin qui ritenuto, l'art. 106 si poneva quale norma primaria autorizzatrice del potere degli Enti locali di irrogare sanzioni amministrative per la violazione di Regolamenti: e ciò ovviamente in via, per così dire, residuale e di chiusura laddove mancasse altra espressa previsione in tal senso nella specifica normativa di settore.

Abrogato l'articolo, il problema è quello di accertare se al presente detto potere sanzionatorio permanga in capo alle Amministrazioni locali, in un contesto ordinamentale in cui da un lato l'art. 23 della Costituzione riserva alla legge ogni imposizione di prestazioni personali e patrimoniali e dall'altro l'art. 1 della legge quadro 24 novembre 1981 n. 689 (modifiche al sistema penale) ribadisce, in coerenza con il dettato costituzionale, il principio di legalità e di riserva legislativa alla stregua del quale "Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione."

Al riguardo come si è detto, l'orientamento dell' Amministrazione - la quale fa proprie le risultanze del parere espresso sul punto dall'Osservatorio per l'applicazione del nuovo Testo Unico - è nel senso di far rientrare il potere sanzionatorio nell'ambito della autonomia normativa ormai positivamente riconosciuta agli Enti locali.

In tale ottica l'Amministrazione, sulla scorta di una accurata esegesi delle innovazioni normative che hanno nel tempo ampliato e rafforzato i contenuti dell'autonomia statutaria e regolamentare attribuita dal Legislatore primario a Comuni e Province, opina per una lettura adeguatrice della norma introdotta dall'art. 1 della legge n. 689 e correlativamente per una individuazione dei vincoli negativi discendenti dalla riserva di cui all'art. 23 della Costituzione strettamente coordinata col principio positivo di

valorizzazione delle autonomie locali derivante dal combinato disposto degli artt. 3 e 128 della Costituzione.

Nonostante il suo carattere evidentemente suggestivo, tale impostazione non può essere condivisa dalla Sezione, militando in senso contrario convergenti argomenti di tipo sistematico e testuale.

Procedendo innanzi tutto all'esame della questione sotto il profilo dogmatico, deve evidenziarsi che la massima ricevuta (secondo la quale la riserva posta dall'art. 1 legge n. 689 sarebbe relativa) pecca per incompletezza ed è dunque in ultima analisi fuorviante.

In effetti, come precisa la Suprema Corte, la riserva di legge in questione è analoga a quella contenuta per l'illecito penale nell'art. 25 della Costituzione ed è quindi, in termini formali, assoluta (Cass. Sez. 1 7.4.1999 n. 3351) o, per meglio dire, generale (Cass. Sez. 1 22.6.1995 n. 7038).

Ovviamente, l'efficacia di tale riserva - a differenza della riserva assoluta relativa all'illecito penale - non è di rango costituzionale (in quanto la materia delle sanzioni amministrative sul piano costituzionale è riconducibile all'art. 23 della Costituzione, che stabilisce solo una riserva di legge di natura relativa), bensì opera sul piano della forza di legge ordinaria, con l'effetto che solo con l'intermediazione di una norma di legge che deroghi al suddetto art. 1 è possibile l'introduzione di sanzioni amministrative mediante fonti secondarie (Cass. sez. I, 6-11-1999, n. 12367).

Detto in termini più distesi, l'art. 23 della Costituzione preclude che le sanzioni amministrative siano comminate direttamente mediante disposizioni di fonti normative secondarie, ma non esclude, viceversa, che i precetti sufficientemente individuati dalla legge siano eterointegrati da norme regolamentari delegate, in virtù del peculiare tecnicismo della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare; per parte sua, l'art. 1 legge n. 689 riserva solo alla legge l'introduzione delle sanzioni amministrative ma con ciò detta un precetto generale derogabile da successive norme primarie o compatibile con previgenti norme legislative di carattere speciale.

La conclusione è che in difetto di altra norma legislativa l'art. 1 spiega piena efficacia, precludendo la previsione di nuove fattispecie di illecito amministrativo in sede regolamentare.

Dal punto di vista dogmatico, dunque, la strada sottilmente indicata dall'Amministrazione non sembra percorribile perché porta ad una alterazione del criterio di gerarchia delle fonti non supportata da alcun riferimento positivo: con riserva di ritornare sul punto, deve osservarsi infatti che il richiamo al principio costituzionale dell'autonomia degli enti locali, se può rilevare in tutta la sua forza allorché si tratti di optare fra diverse interpretazioni della norma primaria tutte in astratto plausibili, è naturalmente inidoneo a fondare ricostruzioni ermeneutiche che si pongano, in definitiva, *contra legem*.

Del resto, su un piano pragmatico si ricorderà che la giurisprudenza ritiene che *de iure condito* nemmeno alle Regioni sia consentito derogare (in assenza della norma di legge) al precetto dell'art. 1 legge n. 689 con fonti regolamentari (Cass. n. 7038/95 citata), pur essendo indubbio l'assoluto e pieno rilievo ordinamentale dell'autonomia regionale.

Non contraddicono i rilievi ora esposti le numerose sentenze della Suprema Corte richiamate dall'Amministrazione, secondo le quali "il principio di legalità dell'illecito amministrativo, contenuto nell'art. 1 legge n. 689 del 1981, non ha ragione di operare nel caso di violazione di regolamenti comunali e provinciali, i quali del resto trovano il loro fondamento costituzionale nel riconoscimento delle autonomie locali, affermato negli art. 5 e 128 della Costituzione, con cui deve coordinarsi il principio della riserva di legge, di carattere relativo, previsto dall'art. 23 della Costituzione" (per tutte cfr. Cass. sez. III, 18-2-2000 n. 1865): presupposto fondante (ed espressamente, costantemente ribadito dalla Suprema Corte) della trascritta affermazione era infatti quello della perdurante vigenza dell'art. 106 T.U. n. 383 del 1934, in quanto non abrogato dalla ridetta legge n. 689 ed esplicitamente fatto salvo dall'art. 64, lett. c), legge n. 142 del 1990 (ivi).

In altri termini, deve riconoscersi che l'ordinamento vigente valorizza il principio di autonomia degli enti locali consentendo la massima espansione del criterio di etero-integrazione per via regolamentare della norma primaria che commina la sanzione amministrativa, ma postula pur sempre l'esistenza di una fonte legislativa delegante.

Fermo quanto sopra, il riferimento alla legge n. 142 del 1990 introduce un altro argomento, di tipo sistematico, che depone anch'esso per l'impraticabilità della tesi fatta propria dall'Amministrazione.

In proposito, dopo aver ricordato che come dianzi detto l'art. 64 lett. c) della legge quadro 8.6.1990 n. 142 aveva espressamente mantenuto in vigore l'art. 106 TU, si osserva che la legge 3.8.1999 n. 265, pur aprendo nuovi e più ampi orizzonti all'autonomia statutaria, regolamentare ed organizzativa degli enti locali, è rimasta silente sulla questione ora in rassegna: e ciò sia direttamente (non avendo la citata legge n. 265 abrogato l'art. 106) sia indirettamente, non avendo essa inserito la tematica delle sanzioni amministrative nel catalogo delle competenze statutarie o regolamentari di Comuni e Province.

Ne deriva, come del resto non può fare a meno di riconoscere anche l'Amministrazione, che al momento dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico da un lato il potenziamento delle autonomie locali aveva già raggiunto il massimo grado di attuazione e dall'altro che, per quanto riguarda il settore delle sanzioni amministrative, il sistema poggiava pur sempre sull'antico articolo 106, di perdurante vigenza.

C'è allora da chiedersi perché mai il Legislatore del 1990 e del 1999 avrebbe dovuto scrupolosamente salvaguardare una disposizione di origine così risalente, se essa fosse stata in buona sostanza così superflua come oggi si cerca di dimostrare.

Il vero è dunque, ragionando *a contrario*, che l'art. 106 svolgeva una funzione ineliminabile in un ordinamento come il nostro strettamente informato al principio di riserva legislativa nell'ambito sanzionatorio e che la sua abrogazione ha effettivamente determinato un vuoto normativo, che va - a giudizio della Sezione - quanto più possibile tempestivamente colmato in sede normativa primaria, per un duplice ordine di ragioni.

La prima, ovviamente, attiene alla necessità di non lasciare sguarnite di sanzione le violazioni delle norme regolamentari degli enti locali, che non siano altrimenti assistite da altre disposizioni legislative.

La seconda, del tutto opposta, attiene al pericolo che - in estrema ipotesi - le suddette violazioni si trovino ad essere ri-penalizzate in relazione al disposto dell'art. 650 c.p., il quale come è noto sanziona penalmente l'inosservanza dei provvedimenti legalmente dati dall'Autorità.

In proposito, per quanto riguarda gli Enti locali, la giurisprudenza penale è sino ad oggi assestata nel senso che la norma di cui all'art. 650 c.p. può ritenersi violata quando non si ottemperi a provvedimenti che il sindaco adotta quale ufficiale di governo, con carattere di contingibilità ed urgenza, al fine di ovviare a fatti gravi, quali pubbliche calamità o gravi epidemie; negli altri casi, quando cioè l'ordine sia dato con richiamo a regolamenti comunali esistenti, la loro violazione non è penalmente punita, ma trova una sanzione amministrativa nell'art. 106 R.d. n. 383/1934 (ad es. Cass. pen. sez. I, 5-5-1998, ric. Molinari).

Una volta però venuta meno la previsione della sanzione amministrativa, non potrebbe escludersi a priori l'operatività dell'art. 650 c.p. (non a caso ritenuto norma di estrema chiusura) il che, risultando del tutto contraddittorio con le linee di depenalizzazione che informano l'attuale sistema sanzionatorio, conferma l'assoluta esigenza dell'intervento del Legislatore.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.