

La seconda sezione civile della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 12208 del 14 aprile 2022, ha ribadito il principio per cui, ai sensi dell'art. 8, L. 24 novembre 1981, n. 689, l'istituto della continuazione in materia di sanzioni amministrative si applica, in via generale, alla sola ipotesi in cui la pluralità di violazioni sia commessa con una sola azione od omissione, mentre nel caso esse siano commesse con più azioni od omissioni, detto istituto trova applicazione soltanto se si tratta di violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria (cfr. Cass. civ., sez. I, 16 dicembre 2005, n. 27799; Cass. civ., sez. lav., 13 maggio 2019, n. 12659). La norma in esame, prevedendo l'applicabilità del c.d. "cumulo giuridico" tra sanzioni nella sola ipotesi di concorso formale (omogeneo ed eterogeneo) tra le violazioni contestate, in cui con un'unica azione od omissione sono commesse violazioni plurime, non è, dunque, invocabile con riferimento alla diversa ipotesi di "concorso materiale", in cui una pluralità di violazioni è commessa con più azioni od omissioni. Essa, in effetti, prevede espressamente tale possibilità soltanto per le violazioni in materia di previdenza ed assistenza, né è applicabile in via analogica l'art. 81 c.p., stante la differenza morfologica tra illecito penale ed illecito amministrativo, anche alla luce del diverso atteggiarsi dei profili soggettivi relativi alle due patologie di illecito (Cass. civ., sez. VI, 3 maggio 2017, n. 10775; Cass. civ., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 21203). La giurisprudenza di legittimità, del resto, ha ripetutamente affermato che, in tema di sanzioni amministrative, allorché siano poste in essere inequivocabilmente più condotte realizzatrici della medesima violazione, non è applicabile in via analogica l'istituto della continuazione di cui all'art. 81, comma 2, c.p. ma esclusivamente quello del concorso formale, in quanto espressamente previsto dall'art. 8, L. n. 689/1981, il quale richiede l'unicità dell'azione od omissione produttiva della pluralità di violazioni (Cass. civ., sez. VI, 16 dicembre 2014, n. 26434).

In riferimento alla previsione in esame, peraltro, non appare prospettabile un dubbio di legittimità costituzionale, dovendosi escludere una disparità di trattamento rispetto alle sanzioni penali, attesa la diversità dei due tipi di violazione, e dovendosi per converso ritenere che il diverso trattamento riservato alle violazioni in materia previdenziale ed assistenziale rientri nella discrezionalità del legislatore, senza quindi implicare alcuna violazione del principio di cui all'art. 3 Cost. (Cass. civ., sez. VI, 16 dicembre 2014, n. 26434; Cass. civ., sez. II, 7 maggio 2018, n. 10890): *"la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese alla materia degli illeciti amministrativi"* per cui *"l'unificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione - nella misura massima del triplo di quella prevista per la violazione più grave - in ordine a plurime trasgressioni di diverse disposizioni o della medesima disposizione, riguarda, ai sensi dell'art. 8, comma 1, in questione, esclusivamente l'ipotesi in cui la pluralità delle violazioni discenda da un'unica condotta e, quindi, non opera nel caso di condotte distinte, quantunque collegate sul piano dell'identità di una stessa intenzione plurioffensiva (al di fuori ovviamente delle violazioni attinenti alla materia previdenziale ed assistenziale, indicate nel comma 2), nella cui ipotesi, perciò, trova applicazione il criterio generale del cumulo materiale delle sanzioni"* (Cass. civ., sez. II, 4 marzo 2011, n. 5252).

La disciplina di cui al citato art. 8, del resto, non subisce deroghe neppure in base alla successiva previsione di cui all'art. 8-bis della medesima legge che, salve le ipotesi eccezionali del comma 2 (violazioni delle norme previdenziali ed assistenziali), ha escluso, se sussistono determinati presupposti, la computabilità delle violazioni amministrative successive alla prima solo ai fini di rendere inoperanti le ulteriori conseguenze sanzionatorie della reiterazione (Cass. civ., sez. VI, 16 dicembre 2014, n. 26434): in assenza di qualsiasi norma a riguardo, la reiterazione non può, quindi, operare quale elemento unificante ai fini della sanzione del precedente art. 8 a guisa di continuazione (art. 81, comma 2, c.p.), e non modifica il principio generale, desumibile dal citato art. 8, secondo cui la sanzione più grave aumentata fino al triplo non può essere irrogata, salve le ipotesi eccezionali del comma 2 (violazioni delle norme previdenziali e assistenziali), che nei soli casi di concorso formale (Cass. civ., sez. II, 4 marzo 2011, n. 5252).

La Corte Costituzionale, dal suo canto, ha ripetutamente dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di

legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, L. n. 689/1981, nella parte in cui limita la continuazione ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, sul rilievo di fondo che *"l'intervento invocato [...] deve ritenersi precluso dalla discrezionalità del legislatore nella configurazione del trattamento sanzionatorio per il concorso tra plurime violazioni e dall'assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate"* (da ultimo, Corte Cost., 12 luglio 2017, n. 171).

Riferimenti Normativi:

- art. 81 c.p.
- art. 8, L. 24 novembre 1981, n. 689