



40
anni

**LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE
E SICUREZZA URBANA**

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

15-16-17 SETTEMBRE 2021
RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI

legionatedellapolizialocale.it

LEGGE 689/1981

GIUSEPPE NAPOLITANO

SESSIONE

CS4 - Corso Specialistico sull'illecito amministrativo

17/09/20

Legge 689/1981

**CS4 - Corso Specialistico
sull'illecito amministrativo.**



Pino Napolitano



Qualche annotazione preliminare per rimarcare i concetti fondamentali



Pino Napolitano



Il prossimo 24 novembre, la legge 689/1981 compirà i suoi primi 40 anni. Ci hanno provato a rimodellare il sistema sanzionatorio amministrativo ma sempre senza successo. Qualche prova la rinveniamo nella pur viva (ma agonizzante) competenza penale del giudice di pace o nella (mai veramente nata) stagione degli illeciti con sanzioni pecuniarie civili (cfr. il D.Lgs. 7/2016). Più tempo passa e maggiormente si diffonde l'idea che quando si debba punire qualcuno, lo si debba fare seguendo la metodologia sancita dalla legge 689/1981.

La stessa disciplina (D.Lgs 18 dicembre 1997, n. 472) recante le «Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie», in buona sostanza, replica molti «concetti chiave» della L.689/1981, sebbene con le varianti che la natura speciale della materia tributaria impone.

Forse, se proprio si deve pensare ad un intervento di chirurgia estetica sulla L.689/1981, qualche concetto va prelevato dal D.Lgs 472/1997, che meglio tiene conto del dilagare delle violazioni a struttura omissiva.



L'ipertrofia del Diritto PENALE



**Perché ci fu bisogno di una Legge di «modifiche al sistema penale»?
Perché ogni tanto cade una nuova «depenalizzazione»?**

L'ambizione ad avere un "diritto penale minimo" viene perseguita in tanti modi (es.: competenza penale gdp; sanzioni civilistiche) ma essenzialmente la scelta degli ordinamenti tedesco ed italiano si attesta sulla depenalizzazione.

Potremmo dire che è una malattia dei moderni ordinamenti che hanno scelto di fronteggiare le varie e complesse manifestazioni dell'agire umano che toccano la sensibilità sociale, predisponendo sempre una risposta penalistica.

**Un'esigenza momentanea ha creato
Un involontario sistema**



Al netto di ciò, teniamoci stretta questa Legge che, nata per caso, resta un riferimento ineliminabile che merita ampia conoscenza.



Addentriamoci quindi in questo sistema che, in maniera così marcata, caratterizza il nostro modo di lavorare.

Indicazioni di carattere generale.

Cosa intendiamo per illecito amministrativo?

Qual è l'esatta collocazione della materia?

In quanto **“illecito”** tipico e determinato, siamo portati a cercare il confine con il diritto penale.

In quanto **“amministrativo”**, siamo tenuti a cercare il confine tra questa azione e le altre messe in campo dalla P.A.

DIRITTO PUBBLICO

**STORICAMENTE
DIRITTO PENALE**



PENE

DELITTI

CONTRAVVENZIONI

**ERGASTOLO
RECLUSIONE**

ARRESTO

MULTA

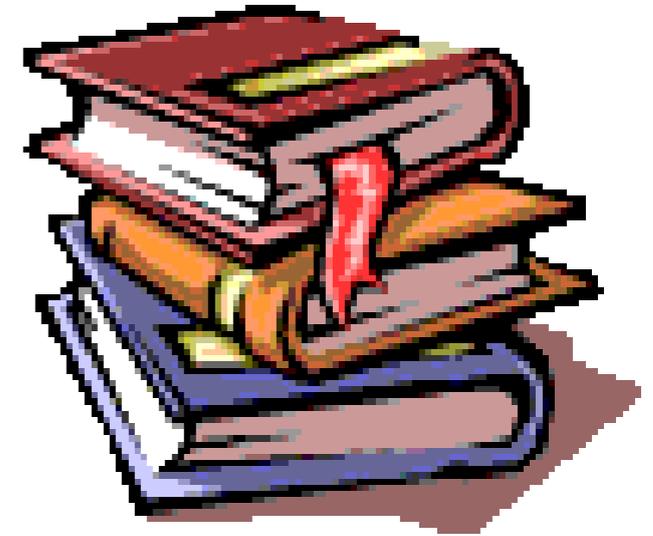
AMMENDA

TUTELA DI INTERESSI DI
CARATTERE
GENERALE SOTTRATTI ALLA
DISPONIBILITA' DEI PRIVATI
E MIRANTI A GARANTIRE LA
PACIFICA CONVIVENZA SOCIALE

LA REAZIONE
DIRITTO PUBBLICO

**RECENTEMENTE
DIRITTO AMMINISTRATIVO
PUNITIVO**

Occorre fissare le regole per
infliggere
le sanzioni amministrative



**Con la legge 689/81 il legislatore ha
codificato le regole del sistema
amministrativo punitivo**

Principi: Art. 1-12

Procedimento Art. 13-31



UNA RIFLESSIONE «LAMPO» SULLA STRUTTURA BIFASICA DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO

Le due fasi della sanzione amministrativa



L'accertamento
della
violazione



L'irrogazione
della
sanzione



Struttura "bifasica"

Del sistema sanzionatorio amministrativo

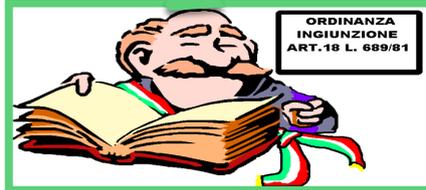
L'accertamento della violazione

Rilevazione del fatto illecito, della colpevolezza, della assoggettabilità a sanzione.
Sovrapposizione alla fattispecie concreta rilevata, della fattispecie astratta che qualifica il fatto come "illecito"



Si formalizza nella redazione e contestazione di un "verbale"

È presupposto indefettibile per la seconda fase



Implica l'esercizio di poter di accertamento che si esercitano secondo una "geometria variabile" in relazione alla complessità del contesto di accertamento

**Assolve anche ad una funzione di "garanzia"
Abilitando prerogative difensive o potestative**

Struttura "bifasica"

Del sistema sanzionatorio amministrativo

Le due fasi della sanzione amministrativa

Questa circostanza (ma anche la scarsa conoscenza generale del sistema sanzionatorio) lascia immaginare che l' "autorità" possa essere parte solidale con chi ha accertato la violazione.

Non è infrequente che l'Autorità chiamata ad "irrogare la sanzione" sia il vertice della medesima amministrazione da cui dipendono gli addetti all'accertamento della violazione.

Peraltro, anche se volesse "sanare" le eventuali illegittimità sostanziali dell'atto di accertamento della violazione, rischierebbe di compiere un'attività illegittima. Illegittimità rilevabile dal giudice dell'opposizione.

L' "autorità" è chiamata, invece, al rispetto del principio della IMPARZIALITA'. Quindi opera evitando di incorrere nel conflitto di interessi e con atteggiamento di severo controllo della legittimità dell'atto di accertamento della violazione.

La dipendenza della validità dell'ordinanza
dalla validità dell'accertamento.



Le due fasi della sanzione amministrativa

Cass. civ. Sez. I, 16-06-1995, n. 6838.

“La contestazione prevista dall'art. 14 della L. n. 689 del 1981 è immediatamente funzionale alla realizzazione del contraddittorio nel procedimento amministrativo che si conclude con l'ordinanza-ingiunzione, nel senso che è essenzialmente finalizzata a consentire agli interessati l'effettivo esercizio del proprio diritto di difesa all'interno di quel procedimento attraverso l'espletamento delle attività previste dall'art. 18 del medesimo testo legislativo; e che dal collegamento esistenziale tra la contestazione e l'attuazione del contraddittorio discende immediatamente il corollario secondo cui la contestazione determina l'oggetto del provvedimento amministrativo, fissa i limiti della fattispecie sulla quale l'autorità amministrativa può decidere con l'ordinanza-ingiunzione, ed impone a quella autorità, a pena di nullità, di porre a base del provvedimento la situazione delineata nella contestazione (v. Cass. 13 luglio 1990, n. 7262)

Diamo uno sguardo ad una sentenza interessante...

La dipendenza della validità dell'ordinanza
dalla validità dell'accertamento.



Le due fasi della sanzione amministrativa

Devo entrare nell'ordine di idee che l'accertamento della violazione condiziona il successo della funzione sanzionatoria



Devo quindi curare che gli atti di accertamento da me redatti siano validi e corretti per la realizzazione della funzione.

Un'ordinanza annullata dal giudice è quasi sempre toccata da questa sorte non per vizi propri, ma per vizi dell'atto di accertamento.

Una buona ordinanza è sempre sorretta da un buon atto di accertamento della violazione.



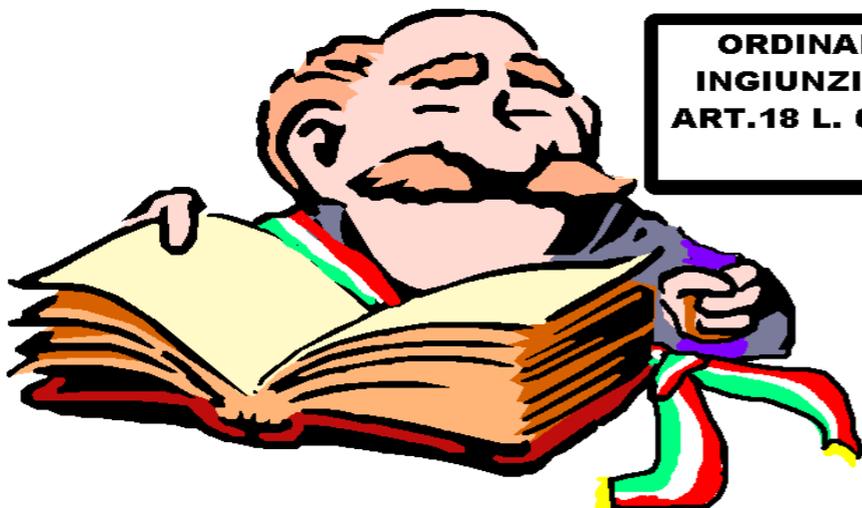
La dipendenza della validità dell'ordinanza dalla validità dell'accertamento.

Le due fasi della sanzione amministrativa

La regia della funzione sanzionatoria spetta a chi è titolare del potere e della responsabilità della irrogazione della sanzione, perché sopporta le responsabilità connesse all'annullamento giudiziario dei provvedimenti di irrogazione della sanzione

Sono disposto al dialogo ed al confronto, sui metodi e sulle criticità. Il confronto è mirato a definire quale sia l'ipotesi procedurale più lineare e corretta che possa mettere l'Amministrazione, di fronte all'illecito scoperto, nella condizione di sanzionare efficacemente il trasgressore.

ORDINANZA
INGIUNZIONE
ART.18 L. 689/81



Le due fasi della sanzione amministrativa

**La conferma della struttura bifasica:
IL VERBALE NON SI PUO' MAI IMPUGNARE DAVANTI
AL GIUDICE, SI PUO' IMPUGNARE L'ORDINANZA**

Cass. civ. Sez. I Ord., 13/07/2021, n. 19947

il presunto trasgressore non può impugnare il verbale di accertamento, che costituisce atto a carattere procedimentale inidoneo a produrre alcun effetto sulla propria sfera soggettiva, che è di contro incisa solo a seguito e per effetto dell'emanazione dell'ordinanza ingiunzione, unico atto contro cui è possibile proporre opposizione.

(per una disamina dei precedenti: Cass. 12 ottobre 2007, n. 21493; in senso conforme: Cass. 30 maggio 2007, n. 12696; Cass. 12 ottobre 2004, n. 20167; Cass. 18 luglio 2003, n. 11236)



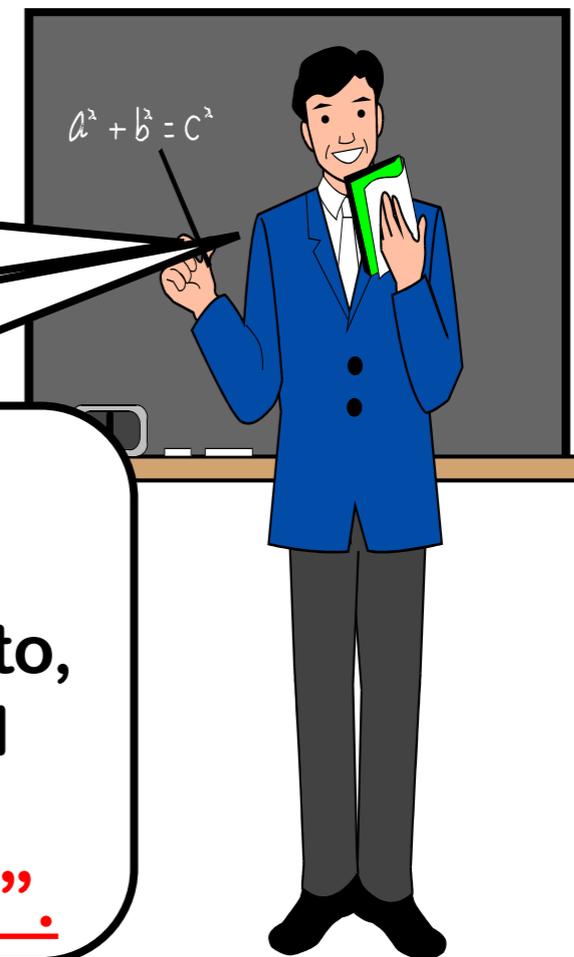
L'ACCERTAMENTO DELLA VIOLAZIONE

L'accertamento della violazione

Per accertamento di una violazione amministrativa si intende l'attività giuridica che si conclude con la compiuta ed effettiva conoscenza della violazione in tutti i suoi elementi e si perfeziona con l'identificazione dell'autore o del responsabile in solido.

L'accertamento della violazione ha una forma vincolata che, aderendo ad una definizione comunemente conosciuta, corrisponde al **“verbale di contestazione”**

Esistono varie accezioni dottrinali sul tema e una notevole confusione semantica. Qui diamo conto del fatto che l'attività di accertamento, quando diventa provvedimento assume la forma del verbale di **“accertamento e contestazione della violazione”**.



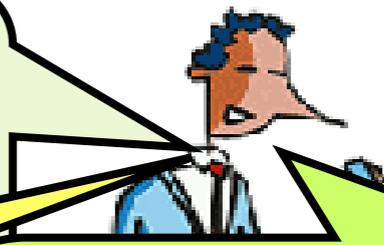
L'accertamento della violazione

La confusione semantica deriva dal fatto che la verbalizzazione (quindi il verbale) è forma comune tanto all'attività di accertamento e contestazione della violazione che all'attività presupposte da questa prima.

Abituiamoci così, all'idea che per la medesima attività di accertamento avremo diverse verbalizzazioni quante volte ci troveremo di fronte a fattispecie complesse.

In questi casi, il verbale di accertamento e contestazione della violazione sarà l'ultimo di una filiera e farà sintesi delle risultanze della attività investigative prodromiche all'accertamento della violazione.

Cosa è un “verbale”?



Non è escluso, infine, che a fronte della rilevazione diretta dell'illecito e del trasgressore, nella semplicità della fattispecie, si possa avere il solo verbale di accertamento e contestazione della violazione.

Non si parla mai di “verbale” (nella Legge 689/1981)

La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati ... entro 90 giorni...

Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti.

**Negli articoli 13 e 14 mai si parla di
“verbale”.**

Ci sono i concetti di “contestazione”, di “notifica”.

La verbalizzazione è azione servente.

Cosa è un verbale?

Si tratta di mero atto giuridico, che produce gli effetti giuridici stabiliti dall'ordinamento, a prescindere dalla volontà di chi lo redige.

A volte è prescritto che il processo verbale sia formato in contraddittorio con altri soggetti; costoro, allora, hanno diritto di far inserire nel verbale le loro dichiarazioni (cosiddette dichiarazioni a verbale), che possono anche essere in contrasto con quelle del verbalizzante, sicché il verbale stesso svolge anche una funzione di garanzia reciproca.

Nella Legge 689/1981



II VERBALE di "ACCERTAMENTO E CONTESTAZIONE"

**È la documentazione formale e sintetica delle attività
Che hanno procurato l'accertamento della violazione amministrativa.**

**Cristallizza gli elementi essenziali dell'accertamento
raccordandoli secondo una logica predefinita:**

**TEMPO E LUOGO DELL'ACCERTAMENTO
ADDETTI ALL'ACCERTAMENTO E LORO QUALITÀ
FATTO MATERIALE RILEVATO
FATTO MATERIALE DEDOTTO E PROCESSO LOGICO DI DEDUZIONE
NORMA RITENUTA VIOLATA
PERSONE RITENUTE RESPONSABILI
OBBLIGATI IN SOLIDO AL PAGAMENTO DELLA SANZIONE
STRUMENTI DI TUTELA E DIRITTI POTESTATIVI DELL'OBBLIGATO
OGNI CIRCOSTANZA UTILE A DEFINIRE L'ACCERTAMENTO
RINVIO AD ALTRI VERBALI RILEVANTI
SOTTOSCRIZIONI**

L'illecito amministrativo

rapporto

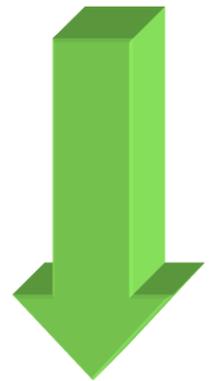
IL VERBALE



ATTO FORMALE

Violazione amministrativa accertata e norma violata

dalla carenza degli
ELEMENTI ESSENZIALI
deriva la sua illegittimità



Sottoscrizione

sanzione edittale (minima e massima) prevista dalla legge

modalità per effettuare il Pagamento in misura Ridotta (se ammesso)

ufficio (o c.c.p.) ove effettuare e P.M.R

Data, ora, luogo dell'accertamento ed individuazione degli agenti operanti

autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto e gli scritti



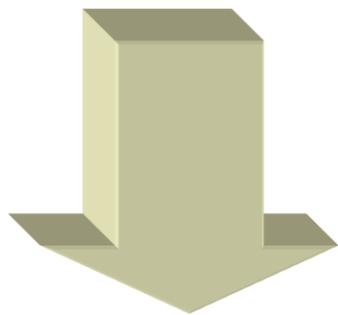
DELLA VERBALIZZAZIONE
PARLEREMO MAGARI DOPO...
CONCENTRIAMOCI SULLA
LEGITTIMAZIONE DEGLI
ACCERTATORI

L'illecito amministrativo

soggetti e poteri

GLI ACCERTATORI

DUE
CATEGORIE



UFFICIALI ED AGENTI
DI POLIZIA GIUDIZIARIA



ALTRI ADDETTI AL
CONTROLLO

L'illecito amministrativo

ALTRI ADDETTI AL
CONTROLLO

soggetti e poteri

GLI ACCERTATORI

Sebbene il tema non sia frequentemente vagliato in giurisprudenza, la questione della legittimazione e della competenza ad accertare le violazioni va verificata.



**GLI "altri" addetti al controllo
Sono Pubblici Ufficiali**

Non può immaginarsi un libero inserimento di ulteriori «pubblici ufficiali» nel panorama giuridico degli accertatori, senza una previsione normativa.

in assenza di un'espressa previsione legislativa e tramite un mero provvedimento, non è possibile trasferire a soggetti privati poteri pubblici autoritativi

Il tema della legittimazione non è secondario: l'atto di accertamento adottato da soggetto sprovvisto della competenza precostituita normativamente resta viziato in maniera insanabile in quanto esso è affetto da difetto assoluto di attribuzione.



Non ci si meraviglia poi, di come possano andare le cose in concreto da Comune a Comune... tutto dipende da quanto sia accesa la sensibilità locale verso il contenzioso...

L'importanza della legittimazione a «fare»



Senza scomodare gli ausiliari.... Proviamo a fare un test...

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale ...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

Prendiamo ad esempio, i requisiti di conservazione degli alimenti...



D. Lgs 193/2007, art 6 comma 4:

Salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare operante a livello di produzione primaria e operazioni connesse che non rispetta i requisiti generali in materia di igiene di cui alla parte A dell'allegato I al regolamento (CE) n. 852/2004 e gli altri requisiti specifici previsti dal regolamento (CE) n. 853/2004 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.500.

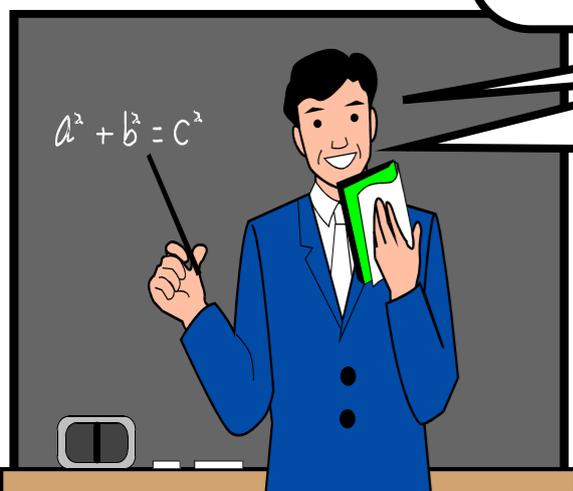
L'importanza della legittimazione a «fare»



Senza scomodare gli ausiliari.... Proviamo a fare un test...

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale ...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

Cambiando esempio.... La vendita di funghi senza etichettatura...



D.Lgs. 05/04/2006, n. 190, art 2
Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di rintracciabilità.

1. Salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che non adempiono agli obblighi di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da settecentocinquanta euro a quattromilacinquecento euro.

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

La risposta è stata per anni, sicuramente affermativa...



**Tribunale Padova Sez. II,
Sent., 02/12/2020**

**Tribunale Padova Sez. II,
Sent., 04/03/2014**

Rigettata l'eccezione riguardante una presunta incompetenza della Polizia Locale, per difetto di legittimazione, ad emanare la sanzione in simili materie

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

Poi è recentemente intervenuta una norma che confonde non poco le idee...



D.Lgs. 02/02/2021, n. 27

Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625

Art. 2. Autorità competenti e altro personale afferente alle autorità competenti

1. Il Ministero della salute, le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono le Autorità competenti designate, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative nei seguenti settori:

- a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti;
- b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM;
- c) salute animale;
- d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali;
- e) benessere degli animali;
- f) prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi.

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

Poi è recentemente intervenuta una norma che confonde non poco le idee...

D.Lgs. 02/02/2021, n. 27

Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625



Art. 2. Autorità competenti e altro personale afferente alle autorità competenti

11. Al personale delle Autorità competenti di cui al comma 1, addetto ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali, è attribuita la qualifica di Ufficiale o Agente di Polizia Giudiziaria nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni ad esso conferite. Tale personale possiede la qualifica di pubblico ufficiale e può in ogni caso richiedere, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

12. Il personale e le forze di polizia afferenti ad altre Istituzioni che, nell'ambito dello svolgimento dei controlli condotti per la propria attività istituzionale, sospettino la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1, ne danno tempestiva segnalazione alle Autorità competenti.

Può un agente della Polizia di Stato, un Carabiniere o un Finanziere comune, un agente di Polizia Locale...accertare e contestare una violazione punita con sanzione amministrativa in materia di salvaguardia dell'igiene e degli alimenti?

Dopo il D.Lgs 27/2021 la risposta pare sia diventata negativa....

Art. 2 comma 12.

Il personale e le forze di polizia afferenti ad altre Istituzioni che, nell'ambito dello svolgimento dei controlli condotti per la propria attività istituzionale, sospettino la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1, ne danno tempestiva segnalazione alle Autorità competenti.



L'importanza della legittimazione a «fare» supera la tematica paesana degli «accertatori» nominati Senza il supporto di una Legge e diventa tema Generale che, in questi giorni, è un cruccio per vari ministeri



DALLA LEGITTIMAZIONE
AL CONTENUTO DEL POTERE DI
ACCERTAMENTO

**Poteri di accertamento
E distinzioni di ruoli**

L'illecito amministrativo

UFFICIALI ED AGENTI
DI POLIZIA GIUDIZIARIA

ALTRI ADDETTI AL
CONTROLLO

AI FINI
DELL'ACCERTAMENTO
POSSONO

ASSUMERE INFORMAZIONI

**PROCEDERE ALL'ISPEZIONE DI COSE
IN LUOGHI DIVERSI DALLA
PRIVATA DIMORA**

**ESEGUIRE RILIEVI TECNICI,
FOTOGRAFICI DESCRITTIVI**

ESEGUIRE OGNI OPERAZIONE TECNICA

**PROCEDERE ALLA
ESECUZIONE DI
PERQUISIZIONI
IN LUOGHI DIVERSI
DALLA PRIVATA
DIMORA CON
AUTORIZZAZIONE
"DEL PRETORE"**

IL CONTENUTO DEL POTERE DI ACCERTAMENTO



**COMINCIAMO CON IL DIRE CHE:
l'accertamento può essere sia semplice che
complesso. Forse è arrivato il momento di
chiarire questi concetti.**

**Proprio perché l'articolo 13 della Legge 689/1981 parla
di "poteri di accertamento" e descrive le attività
investigative, diventa essenziale mettere a fuoco che
ciascuna di queste attività, al pari di quel che si fa per le
risultanze conclusive dell'intera attività di accertamento
(verbale di accertamento e contestazione della
violazione) va verbalizzata con cura.**

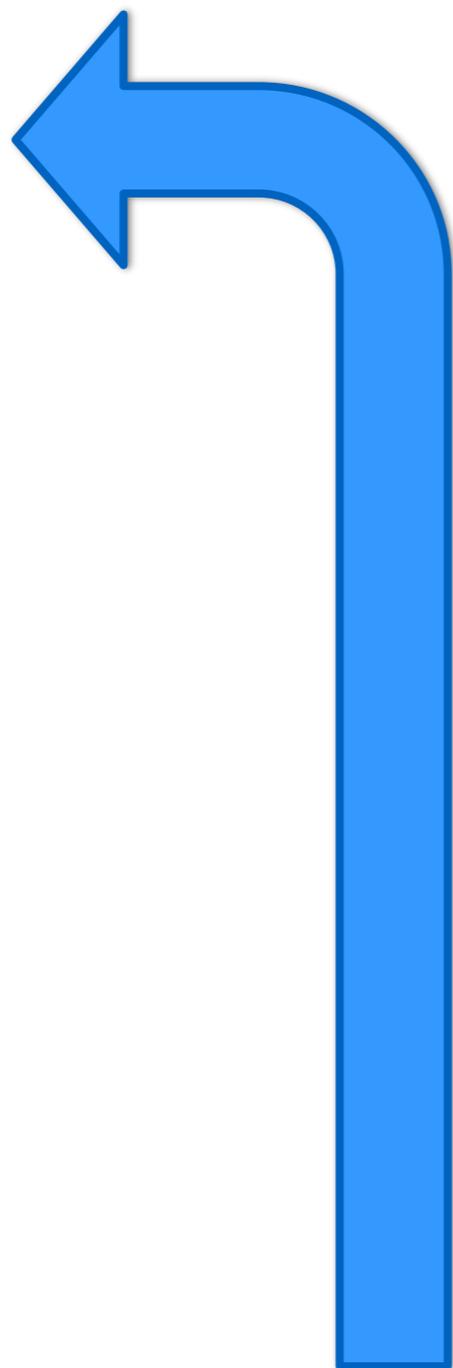


semplice

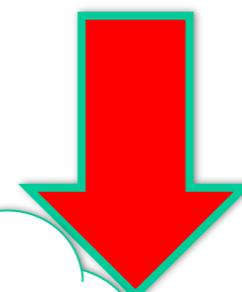


veni, vidi, scripsi!

L'accertamento



complesso



Entrambi i tipi di accertamento sono Validi

(a condizione che si proceda correttamente)

La diversità sta nella valenza probatoria del verbale nell'eventuale contenzioso

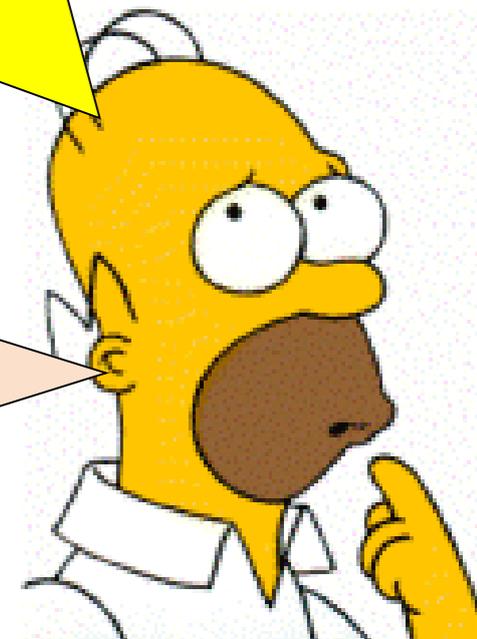
L'accertamento semplice

Quando l'addetto all'accertamento ha rilevato direttamente gli elementi dell'illecito, ha identificato il trasgressore e l'obligato in solido e si trova al cospetto di almeno uno di questi, è doveroso porre contestualmente le seguenti azioni: accertamento, verbalizzazione e contestazione della violazione.



In caso di "rilevazione diretta di elementi dimostrativi dell'illecito", non c'è bisogno di documentare (verbalizzare) le attività prodromiche e strumentali rispetto all'accertamento (verbali di ispezione o di sopralluogo, sommarie informazioni etc.).

L'immediata e diretta percezione del "fatto illecito" e la contestuale presenza di trasgressore o obligato in solido, OBBLIGANO alla redazione del verbale e della sua contestazione. In tal senso si parla di accertamento semplice, ovvero non bisognoso di processi deduttivi e di documentazione delle fasi che hanno portato all'accertamento della violazione.



L. 689/1981

ART.14

La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

In caso di

“accertamento semplice”

**(quando l'agente assiste alla consumazione della violazione e ha nella sua disponibilità il trasgressore),
la contestualità tra “accertamento della violazione e contestazione immediata”
è la norma.**

Anche il luogo dell'accertamento, di norma,
coincide con il luogo di consumazione della condotta illecita e di
sopralluogo.

Accertamento semplice e valore dell'atto.

Art. 2700. Efficacia dell'atto pubblico.

L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti

Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 12454/1992

Nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione che irroga la sanzione amministrativa, il verbale di accertamento dell'infrazione fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale rogante come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti nonché in relazione alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale e delle dichiarazioni delle parti, mentre non è necessario, in applicazione della disciplina di cui agli artt. 2699 e 2700 c.c., l'esperimento del detto rimedio della querela qualora la parte intenda limitarsi a contestare la verità sostanziale di tali dichiarazioni ovvero la fondatezza di apprezzamenti o valutazioni del verbalizzante, cui non si estende la fede privilegiata del documento”.

Il punto debole (in termini di fede privilegiata) è: “gli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti in sua presenza”

Art. 2700. Efficacia dell'atto pubblico.

L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti

Accertamento semplice

Cass. civ., sez. I, 10 aprile 1999, n. 3522,

La fede privilegiata ...relativamente *«agli altri fatti che il pubblico ufficiale che lo redige attesta essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti»*, non sussiste né con riguardo ai giudizi valutativi che esprima il pubblico ufficiale, né con riguardo alla menzione di quelle circostanze relative a fatti, i quali, in ragione delle loro modalità di accadimento repentino, non si siano potuti verificare e controllare secondo un metro sufficientemente obbiettivo e pertanto, abbiano potuto dare luogo ad una percezione sensoriale implicante margini di apprezzamento...

La riduzione dell'area di “fede privilegiata” anche nell’“accertamento semplice”

E la conseguente discutibilità della verità dei fatti attestati, impone sempre e comunque grande attenzione alla documentazione

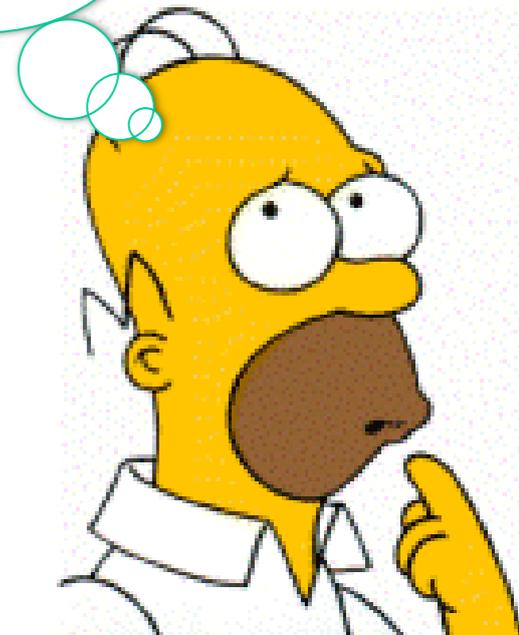
L'accertamento semplice: conclusioni

Occorre sempre descrivere, in maniera accurata i “fatti” e differenziarli dalle valutazioni o dai giudizi.

È opportuno che un verbale di accertamento e contestazione “contestuale” indichi i “fatti” illeciti e non le deduzioni o i giudizi che hanno portato alla scoperta dell'illecito.

Sicuramente si può procedere alla contestazione immediata, tuttavia il verbale di accertamento che conterrà “deduzioni, valutazioni o giudizi” non avrà fede privilegiata. Pertanto occorrerà comunque documentare i fatti da cui è originata la deduzione.

Può verificarsi il caso che le deduzioni siano semplici e che i fatti da rilevare siano solo elementi indiziari. Si può procedere alla contestazione?



L'accertamento semplice: variazioni sul tema...

Può capitare che all'accertamento della violazione si sia pervenuti nel momento del sopralluogo ma che per motivi pratici non sia stato possibile procedere alla contestazione della violazione

In questo caso, il tempo ed il luogo dell'accertamento coincidono con quelli del sopralluogo.

La notificazione del verbale di contestazione dovrà esplicitare che sebbene l'accertamento sia avvenuto in tale contesto, la verbalizzazione sia stata redatta solo successivamente, motivando sulla causa della mancata contestazione immediata.



L'accertamento

semplice



complesso

L'ultima slide, dimostra che il confine tra accertamento semplice e complesso non è rigido né invalicabile.

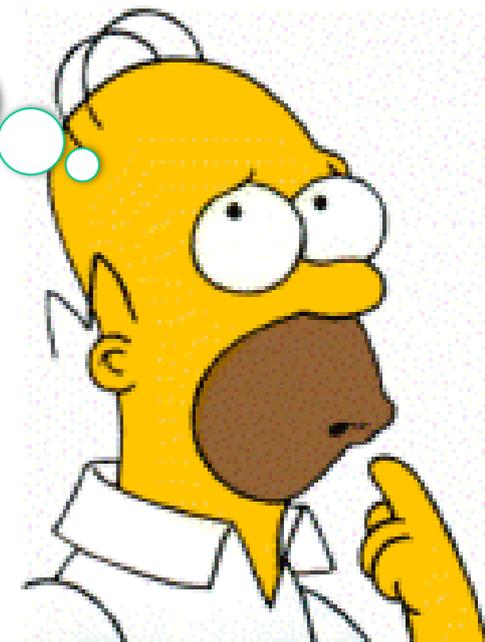
La natura non rigida della realtà da descrivere non può essere fronteggiata con un abito mentale rigido.

E' lecito passare da accertamento semplice ad accertamento complesso in maniera serena. A condizione della puntuale documentazione dei fatti e delle deduzioni.

L'accertamento **complesso**

Non sempre è possibile, all'atto del sopralluogo, rilevare la completa sussistenza degli elementi della condotta illecita.

Quando non sia possibile raccogliere, nelle fasi di sopralluogo, tutti gli elementi dell'illecito e contestare la violazione, occorre spostare avanti nel tempo la fase di accertamento della violazione, e documentare (verbalizzare) accuratamente le azioni preliminari ad esso, in quanto queste diventeranno le fonti di prova dell'illecito e la base per la verifica della coerenza del processo deduttivo che ha portato alla contestazione postuma (differita: notifica) della violazione.



Attenta rilevazione e seria documentazione

**Il fatto stesso che, anche nello
“accertamento semplice”
diventi -in chiave probatoria- discutibile il
contenuto del verbale, ci porta ad aumentare la
professionalità nella rilevazione della realtà e
nella sua documentazione.
Fatto ancora più importante in caso di
“accertamento complesso”**

L'attività di accertamento è attività dinamica. Se assistiamo all'illecito, tanto meglio... ma non sempre capita...

La dinamicità intrinseca dell'attività di accertamento rende palese che nel concetto stiano, con eguale dignità, sia le operazioni elementari di accertamento, connotate dalla diretta percezione della condotta illecita da parte dell'accertatore, sia le operazioni di deduzione e ricostruzione di una condotta illecita, procedendo a realizzare un processo logico ricostruttivo della responsabilità, che muove da un fatto storico, si collega ad elementi indiziari e diventa oggetto di una valutazione che si misura alla luce di una attenta ponderazione della logica concordanza di tali indizi.

“i procedimenti accertativi devono essere assistiti da un grado e da una intensità di cautele inversamente proporzionali alla personale alla percezione che l'agente abbia degli elementi che descrive e contesta; ciò anche in ragione della evidenza che, quanto più saranno gli accertamenti basati su deduzioni, tanto più essi saranno confutabili in sede di giudizio”.



Andiamo a scorrere, allora, la sequenza dei poteri investigativi o istruttori che dir si voglia...

Se è vero quanto detto (ed è vero) innanzi alla complessità devo approcciare l'accertamento con cura e precisione, compiendo attività d'indagine (o attività istruttorie se la parola inquieta) e verbalizzandole tutte, come presupposto dell'accertamento della violazione.



ASSUMERE INFORMAZIONI

Rientra nella dizione ogni tipo di raccolta di informazioni utili a definire i contorni della condotta ed informazioni a stabilire chi ne sia l'autore materiale.

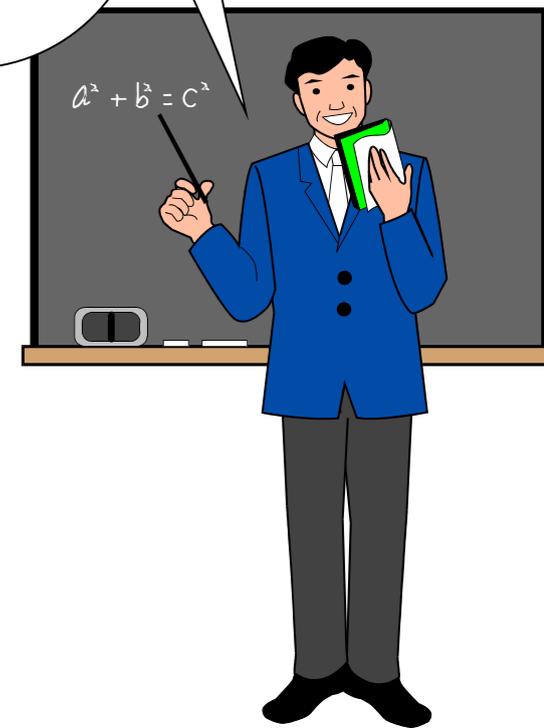
La norma non pone limiti alla modalità di raccolta né ai destinatari della assunzione delle informazioni. In altri termini si possono formulare domande specifiche ovvero raccogliere dichiarazioni spontanee nei confronti di chiunque, senza vincoli o limiti. A fronte della estensione del potere di raccolta delle informazioni (molto più ampia e deformalizzata rispetto a quanto accade per la procedura penale) v'è (come naturale bilanciamento della dialettica autorità-libertà) la assoluta carenza di conseguenze per chi, in qualunque veste richiesto di essere sentito, ritenga di non volere o non dovere rilasciare dichiarazioni

“domandare è lecito, rispondere è cortesia”

I poteri ispettivi finalizzati all'accertamento di violazioni amministrative sono più immediati e meno garantisti perché diverso è il fine dell'attività investigativa ed i suoi effetti. Non c'è alcun regime di invalidità né di inutilizzabilità per le sommarie informazioni acquisite per fini sanzionatori amministrativi.

Le sommarie informazioni acquisite, con le garanzie di Legge, a fini di P.G. sono comunque sempre utilizzabili a fini sanzionatori amministrativi.

Le sommarie informazioni acquisite, senza le garanzie di Legge, a fini amministrativi, non sono utilizzabili nel processo penale ma sono elemento utile alla P.G. per l'inizio di eventuali indagini.



PROCEDERE ALL'ISPEZIONE DI COSE IN LUOGHI DIVERSI DALLA PRIVATA DIMORA

L POTERE DI ISPEZIONE INCONTRA IL LIMITE DELLA PRIVATA AD ISPEZIONI DIMORA LA CUI NOZIONE SI DEFINISCE ALLA STREGUA DEI CRITERI PENALISTICI.

La realizzazione di un'ispezione implica la necessità che le operazioni siano verbalizzate, al fine di documentare, anche per fini di garanzia dell'obbligato, cosa sia stato rilevato e come si siano svolte le operazioni di ispezione. Sebbene nessuna norma imponga la realizzazione dell'ispezione in contraddittorio, è pacifica esigenza di giustizia sostanziale ammettere a contraddittorio la controparte che richieda di partecipare alle operazioni assistendo gli addetti all'accertamento; tale facoltà tuttavia non va intesa in senso estremistico, potendosi, sempre procedere all'operazione, a prescindere dalla presenza o collaborazione della controparte.

è atto inutilizzabile il verbale di un'ispezione illegittima perché compiuta in un luogo di privata dimora anche quando ci sia il consenso dell'interessato, specie se questo sia stato maliziosamente carpito

PROCEDERE ALL'ISPEZIONE DI COSE IN LUOGHI DIVERSI DALLA PRIVATA DIMORA

CASS. CIV. SEZ. II ORD., 20/04/2021, N. 10369

La nozione di “privata dimora” rilevante, agli effetti dell’art. 13 della legge n. 689 del 1981, per delimitare il potere di ispezione degli organi addetti all’accertamento di illeciti amministrativi (potere che può, appunto, esercitarsi esclusivamente in luoghi diversi dalla privata dimora) coincide – nella sostanza – con quella rilevante agli effetti del reato di violazione di domicilio e, dunque, comprende non soltanto la casa di abitazione, ma anche qualsiasi luogo destinato permanentemente o transitoriamente all’esplicazione della vita privata o di attività lavorativa, e, quindi, qualunque luogo, anche se diverso dalla casa di abitazione, in cui la persona si soffermi per compiere, pur se in modo contingente e provvisorio, atti della sua vita privata riconducibili al lavoro, al commercio, allo studio e anche allo svago.

«...Pertanto, nel caso di specie, l’accertamento era avvenuto in violazione del citato art. 13, non potendo certamente ritenersi sufficiente allo scopo la mera percezione dei rumori dalla strada, poichè – ove gli agenti avessero ritenuto bastevole una tale modalità accertativa avrebbero dovuto esimersi dall’accedere ai locali costituenti dimora privata (attraverso, la quale, invece, era stato possibile appurare effettivamente le modalità di produzione della musica, il suo livello di possibile rumorosità molesta e la sua capacità diffusiva), con la conseguenza che l’accesso era venuto a costituire parte integrante della complessiva attività di accertamento, come tale sottoposta alla necessaria osservanza della predetta norma».

ESEGUIRE RILIEVI TECNICI, FOTOGRAFICI DESCRITTIVI

realizzare planimetrie, disegni o report fotografici è tipica attività di accertamento

La ricostruzione postuma delle condotte comporta delle conseguenze anche sul piano sanzionatorio amministrativo; una volta ricostruite le modalità di svolgimento della sequenza di azioni, è evidente che, laddove taluna di queste integri la violazione di un illecito amministrativo, si potrà sanzionare la stessa mediante un accertamento postumo dipendente, prevalentemente o esclusivamente, dai rilievi segnaletici descrittivi e fotografici. La rilevazione segnaletica, descrittiva e fotografica riguarda, prevalentemente quella tipologia d'infrazioni di tipo permanente che consentono di rilevare una situazione di fatto attraverso una documentazione puntuale dell'effetto riscontrato dall'accertatore, al momento del sopralluogo.

ESEGUIRE OGNI OPERAZIONE TECNICA

La previsione dell'articolo 13 della Legge n. 689/1981 consente agli accertatori di avvalersi della competenze tecniche di soggetti privati idonei allo scopo, e prevede il libero esercizio della potestà accertativa senza alcun intervento diretto dell'autore dell'illecito

Si tratta di una potestà connotata di una certa libertà, sia con riguardo alla tipologia di accertamento che si deve condurre, che con riguardo alla modalità di nomina del consulente tecnico, fermo restando il rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati che richiede, comunque, una nomina del tecnico designato in qualità di incaricato. Non è superfluo precisare che il potere di cui qui si discute va tenuto distinto dalla diversa figura dell'accertamento mediante analisi o campioni di cui al successivo articolo 15 della Legge n. 689/1981.

**PROCEDERE ALLA ESECUZIONE DI PERQUISIZIONI IN LUOGHI DIVERSI
DALLA PRIVATA DIMORA CON AUTORIZZAZIONE "DEL PRETORE"**

Norma disapplicata

Accertamento complesso e tempo della contestazione

L. 689/1981

ART.14

La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento

In caso di

“accertamento complesso”

(quando l'agente non assiste alla consumazione della violazione, ma ha notizia della stessa, ovvero ne ha rilevato una parte o un indizio, ovvero occorrono accertamenti per completarne la fattispecie o per identificare il trasgressore o il luogo di commissione ...),

il frazionamento tra “accertamento della violazione” e “contestazione non immediata della violazione” è la norma.

**Anche il luogo dell'accertamento, di norma,
Non coincide con il luogo di consumazione della condotta illecita.**

Accertamento complesso: conferma dell'ammissibilità

Quando l'agente non assiste alla consumazione della violazione, ma ha notizia della stessa, ovvero ne ha rilevato una parte o un indizio, ovvero occorrono accertamenti per completarne la fattispecie o per identificare il trasgressore o il luogo di commissione ...

Per procedere all'accertamento della violazione occorre espletare le attività di "investigazione" contemplate dall'articolo 13 della L.689/1981 per addivenire ad una ragionevole e comprovata definizione degli elementi fondamentali dell'illecito, utili a consentire la contestazione della violazione.

È errato ritenere che
L'accertamento "indiretto o
deduttivo" non sia legittimo

È errato ritenere che
All'accertamento "indiretto
o deduttivo" si possa
arrivare senza sviluppare
indagini e cercare elementi
di prova

L'accertamento "indiretto o deduttivo" è legittimo se sviluppato con i canoni della "complessità" per come qui descritta

Un recente caso interessante...

Tribunale Cassino, Sent., 29/04/2021

Nello specifico, ... in qualità di Ispettore Ambientale, unitamente al personale della ditta appaltatrice per il servizio di igiene urbana, si recava per controlli in via Marina di Serapo - Gaeta - durante lo svolgimento dell'attività di raccolta del rifiuto indifferenziato e, giunto presso i cassonetti della odierna ricorrente, procedeva all'ispezione delle buste, le quali presentavano in quantità elevata scarti di alimenti, plastica e vetro; che, a seguito della rilevazione fotografica della situazione di fatto, il predetto Ispettore Ambientale redigeva una nota per segnalare agli uffici preposti del Comune di Gaeta quanto osservato; che, il giorno seguente, gli agenti accertatori del Corpo Polizia Locale di Gaeta si recavano sul posto e redigevano verbale di accertamento. Dalla prospettazione dei fatti data dal Comune di Gaeta emerge, quindi, che l'atto di accertamento veniva emesso dalla Polizia Locale di Gaeta in ragione dei risultati delle indagini svolte dall'Ispettore Ambientale. Nonostante ciò, difetta nel verbale di contestazione di illecito amministrativo n. 2988 in atti l'indicazione degli elementi di fatto sulla base dei quali venivano riscontrati gli estremi della violazione. In detto atto, invero, gli agenti della Polizia Locale di Gaeta hanno rappresentato "di aver accertato la violazione dell'ordinanza n. 441 del 25.9.2014 per errato conferimento non differenziato sul suolo pubblico", senza, tuttavia, indicare le modalità e i tempi di ricerca e raccolta degli elementi di fatto utilizzati per la contestazione della violazione e, in particolare, i risultati delle indagini svolte dall'Ispettore Ambientale. A ciò si aggiunge il fatto che l'estrema genericità della violazione contestata non consente di comprendere la condotta illecita imputata al ricorrente. Tuttavia, è bene ricordare che ove non vi sia contestualità tra la fase di accertamento e la fase di contestazione della violazione, gli agenti accertatori sono tenuti ad indicare nel verbale le specifiche circostanze che hanno condotto alla contestazione dell'illecito, pena la nullità del verbale stesso e della successiva ordinanza ingiunzione per violazione del diritto di difesa del destinatario della sanzione.

**Se ti pesa la penna, posala e non scrivere...
Caso mai... Cambia lavoro!**



Una sentenza banale, per una banale
ricorrenza di superficialità che
danneggia tutto e tutti...

Ancora qualche riflessione
sull'accertamento complesso... solo per
menti volenterose, più che raffinate.

Accertamento complesso: il tempo dell'accertamento

Non sempre l'accertamento della violazione si esaurisce in un atto istantaneo.

Come verificato, esaminando i poteri di accertamento, l'attività investigativa può essere anche durevole.

DOMANDE- DUBBI

Qual è il limite temporale massimo dell'attività di investigazione?

Tra il momento della prima notizia (fonte qualificata o meno) o del primo indizio di illecito ed il momento di completamento dell'accertamento e l'attività di redazione del verbale quanto tempo hanno a propria disposizione gli accertatori?

DUE SCUOLE DI PENSIERO

Approccio prudente:
L'attività di accertamento deve concludersi entro il termine di notifica.
Quindi l'accertamento va completato (ed il verbale va notificato) entro 90 giorni dal primo indizio dell'illecito.

Approccio formale:
Il termine considerato dall'articolo 14 non riguarda l'accertamento ma la contestazione differita.
Tutto il tempo che occorre per accertare va preso.
Redatto il verbale, decorre il termine per la notifica.

Accertamento complesso: il tempo dell'accertamento

Approccio formale

Cons. Stato Sez. VI, 04/11/2013, n. 5286

Il Consiglio di Stato conferma che l'attività di accertamento delle violazioni non è necessariamente istantaneo e che, per la notificazione il termine decorre non dalla prima rilevazione del fatto materiale, bensì dal momento in cui **“l'amministrazione procedente (ad es.: attraverso accessi ispettivi, come nel caso di specie) abbia acquisito gli elementi fattuali idonei a supportare la contestazione di specifiche violazioni”**.

il prevalente orientamento prevede che, “qualora non sia avvenuta la contestazione immediata della violazione, l'attività di accertamento dell'illecito, in relazione alla quale collocare il dies a quo del termine per la notifica degli estremi della violazione, non può coincidere con il momento in cui viene acquisito il ‘fatto’ nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti gli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e, quindi, della fase finale di deliberazione correlata alla complessità, nella fattispecie, delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita sì da valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione; compete, poi, al giudice di merito - cui è consentito di esaminare tutti gli atti relativi all'accertamento e di richiedere che l'autorità specifici quali accertamenti, indispensabili ai fini delle indagini sopra indicate, abbia eseguito e quale ne sia stata la durata - determinare il tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per giungere a una simile, completa conoscenza, in modo da individuare il dies a quo di decorrenza del termine, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto e della necessità, comunque, che tali indagini, pur nell'assenza di limiti temporali predeterminati, avvengano entro un termine congruo (in tal senso: Cass. Civ., I, 4 febbraio 2005, n. 2363; similmente: Cass. Civ., II, 16 settembre 2010, n. 19591)”.

Accertamento complesso: il luogo dell'accertamento

Non sempre l'accertamento della violazione si esaurisce sul posto dove si è appresa la prima notizia dell'illecito. Sovente, gli atti di accertamento vengono completati in ufficio.

DOMANDE- DUBBI

Qual è il limite luogo ove viene compiuto l'accertamento?

Tra il posto dove si scopre il primo indizio di violazione ed il posto dove si completa l'accertamento quale è il luogo dell'accertamento?

Approccio "verità":

Il luogo dell'accertamento, pur dando atto del luogo della prima rilevazione del principio d'accertamento, è quello in cui l'accertatore ha completato l'attività e, pertanto redige il verbale..



Sequestri e confische

La definizione e la finalità del sequestro.

Il sequestro è una misura cautelare, che fa sorgere un vincolo di indisponibilità sui beni colpiti dallo stesso (mobili o immobili) tendente ad assicurare una certa situazione di fatto o di diritto.



La definizione e la finalità del sequestro.

Il Sequestro è un istituto complesso e soggetto a regole diverse a seconda delle sue finalità e modalità di esecuzione.

Molto varia è la disciplina normativa dei diversi tipi di sequestri, ma in via di prima approssimazione possiamo distinguere i sequestri in:

Sequestri giudiziari e Sequestri amministrativi



La definizione e la finalità del sequestro.

La distinzione tra “sequestro giudiziario” e “sequestro amministrativo” è di natura soggettiva.

Si definisce “sequestro giudiziario” il provvedimento disposto o regolato dall’Autorità Giudiziaria.

Si definisce “sequestro amministrativo” il provvedimento disposto o regolato dalla Pubblica Amministrazione.



Il custode ed i suoi obblighi.

Si ritiene custode colui al quale sono affidate per legge la conservazione e l'amministrazione dei beni pignorati e sequestrati, nonché colui che, destinatario di un atto di nomina dell'autorità, accetti tale compito.

Dalla maggior parte della dottrina viene considerato un pubblico ufficiale, tuttavia altri ritengono si tratti di un incaricato di pubblico servizio.

Si ricordi poi che non possono essere nominati custodi, tanto nel sequestro amministrativo che nel sequestro penale, a norma degli artt. 259 c.p.p. e dell'art.7 del D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571 i minori degli anni quattordici e le persone palesemente affette da infermità di mente o in stato di manifesta ubriachezza o di intossicazione da stupefacenti e le persone sottoposte a misura di sicurezza detentive o a misura di prevenzione.



Il custode ed i suoi obblighi.

Sulla possibilità di rifiutare la custodia in dottrina ed in giurisprudenza non c'è piena concordia. Comunque tende a prevalere l'idea della inefficacia del rifiuto di assumere la custodia...

La custodia costituisce un *munus publicum* obbligatorio a prescindere dall'accettazione del custode, il quale è comunque tenuto all'adempimento dei relativi doveri ed è soggetto alla responsabilità disciplinare e penale in base al disposto dell'art. 81, comma 3, disp. att. cod. proc. pen. [Cass. sez. III n. 28224 del 23/04/2008]. Pertanto, l'omessa accettazione della nomina da parte del custode non esclude la configurabilità del reato. (CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^], 5 giugno 2012 (Ud. 3/5/2012) Sentenza n. 21703)



Il custode e le sue responsabilità.

La disciplina delle avvertenze per il custode e le conseguenze per l'esercizio infedele di questo "munus" sussistono sia in caso di sequestro penale che in caso di sequestri amministrativi.

TITOLO II

Capo I

Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione

Art. 334. Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

Art. 335. Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

Capo II

Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione

Art. 349. Violazione di sigilli.

Art. 350. Agevolazione colposa.



IL SEQUESTRO AMMINISTRATIVO

Nella L.689/1981

Art.13

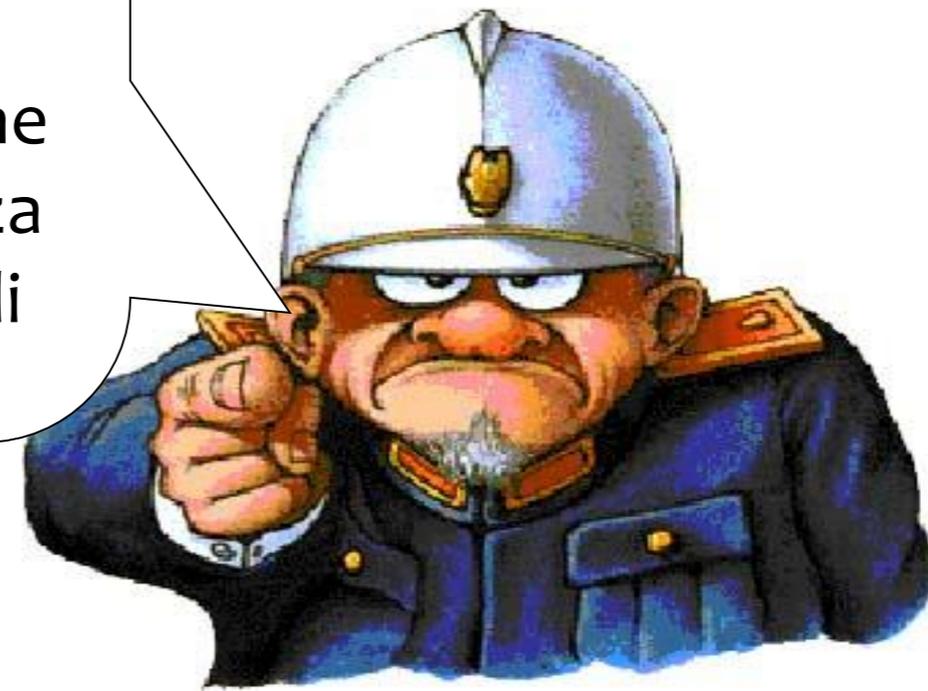
Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro **possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria**

IL SEQUESTRO AMMINISTRATIVO

Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro **possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria**

Anche il sequestro si distingue in OBBLIGATORIO e facoltativo.

Il primo è collegato alle vicende speciali dell'articolo 21 della L.689/1981 (“è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dalla assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione”)

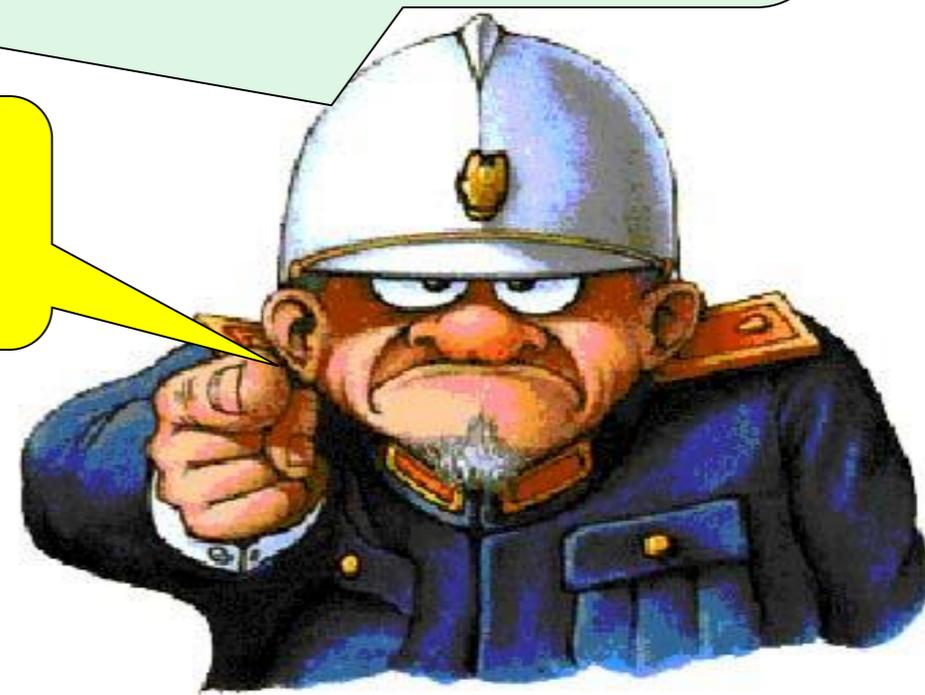


Art.13

Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro **possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria**

Si discute sul fatto che la parte dell'articolo 20 che contempla la confisca obbligatoria renda obbligatorio anche il sequestro. Tuttavia non c'è conferma giurisprudenziale in tal senso, specie con riguardo ad eventuale profili omissivi.

Questo schema ci può aiutare per tenere sotto controllo il rapporto tra sequestro e confisca.



Rapporto di obbligatorietà tra sequestro e confisca nella legge nazionale.

IL SEQUESTRO AMMINISTRATIVO

FACOLTATIVO

“sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa”

Delle cose che ne sono il prodotto (della violazione), sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento.

Delle cose che servono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento (per le violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro) .

Delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento.

Delle cose che servono o furono destinate a commettere la violazione... sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento

CONFISCA
OBBLIGATORIA

CONFISCA FACOLTATIVA

CONFISCA
AMMINISTRATIVA

La speciale tutela.

Art.19

Quando si è proceduto a sequestro, gli interessati possono, anche immediatamente, proporre opposizione all'autorità indicata nel primo comma dell'art. 18, con atto esente da bollo. Sull'opposizione la decisione è adottata con ordinanza motivata emessa entro il decimo giorno successivo alla sua proposizione. Se non è rigettata entro questo termine, l'opposizione si intende accolta.

Anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo, l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo pagamento delle spese di custodia, a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria.

Quando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro.

DPR 571/1982

Art. 4 DPR 571/1982.

Nei casi previsti dal secondo e dal terzo comma dell'art. 13 della legge il pubblico ufficiale che procede al sequestro ne redige processo verbale, nel quale è inserito l'elenco delle cose sequestrate.

Una copia del processo verbale, contenente anche l'indicazione dell'autorità alla quale gli interessati possono proporre opposizione ai sensi dell'art. 19 della legge, è **immediatamente consegnata alla persona presso la quale le cose sono state sequestrate.**

DPR 571/1982

Art. 5 DPR 571/1982.

Le cose sequestrate vengono assicurate con il sigillo dell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha proceduto al sequestro e, se possibile, con la sottoscrizione del capo dell'ufficio o del soggetto di cui al secondo comma del successivo art. 7 (dipendente di almeno VI livello appositamente delegato).

Quando si tratta di cose che possono alterarsi il capo dell'ufficio o il soggetto di cui al secondo comma del successivo art. 7 ne informa immediatamente l'autorità indicata nel primo comma dell'art. 18 della legge, la quale, se ritiene di dover mantenere il sequestro, può autorizzarli a procedere alla loro alienazione o distruzione, disponendo, se del caso, che delle stesse siano previamente eseguite fotografie o altre riproduzioni ovvero che siano prelevati campioni.

Art. 6 DPR 571/1982.

Qualora siano stati sequestrati atti o documenti coloro che li avevano in deposito possono chiedere all'autorità indicata nel primo comma dell'art. 18 della legge, con istanza esente da bollo, il rilascio di copie autentiche.

La predetta autorità se autorizza il rilascio, ne informa il capo dell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro che provvede a rilasciare le copie ed a certificarne l'autenticità.

Sulle copie deve in ogni caso esser fatta menzione del sequestro esistente.

Il rilascio delle copie avviene gratuitamente, tranne che per le spese occorrenti per la riproduzione degli originali, che sono a carico del richiedente.

Art. 7 DPR 571/1982. (commi 1 e 2)

Le cose sequestrate sono custodite nell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro, a cura del capo dello stesso, ovvero del diverso ufficio competente secondo le direttive impartite dalle singole amministrazioni.

Al servizio può essere delegato in via permanente anche un dipendente appartenente ad un livello retributivo non inferiore al sesto, ovvero avente la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

La procedura di verbalizzazione

Art. 7 DPR 571/1982. (commi restanti)

Qualora le cose sequestrate per la loro natura o per motivi di opportunità non possano essere custodite presso gli uffici di cui al primo comma, il capo degli stessi ovvero il dipendente preposto al servizio può disporre che la loro custodia avvenga in luogo diverso, determinandone il modo e nominando un custode, che deve essere reso edotto degli obblighi e delle responsabilità connessi con l'incarico che gli viene conferito.

Dell'affidamento delle cose al custode deve essere redatto processo verbale nel quale vanno anche specificamente indicati i motivi che non consentono la custodia delle cose nell'ufficio. Copia del processo verbale è inviata all'autorità di cui al primo comma dell'art. 18 della legge.

L'incarico di custode non può essere conferito ai soggetti indicati nell'art. 159 del codice di procedura penale.

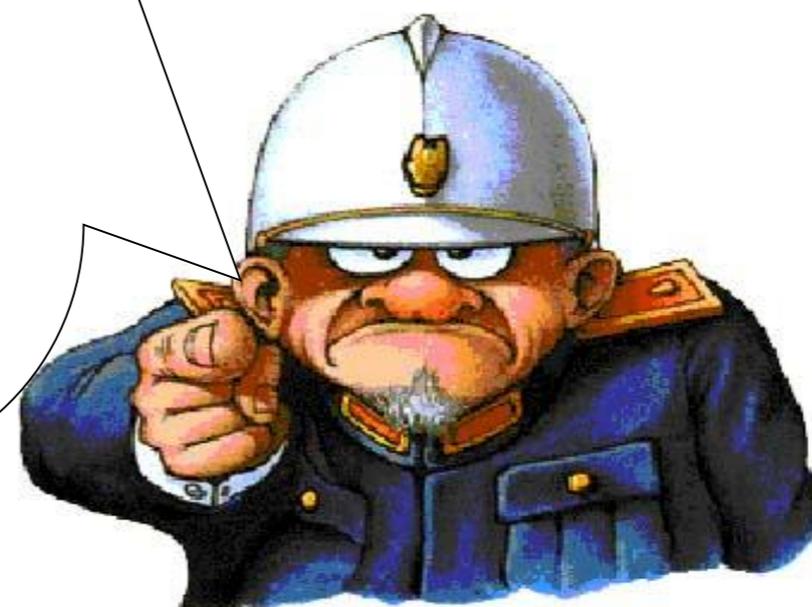
Il provvedimento previsto nel terzo comma può essere adottato, qualora ne ricorrano le condizioni e sussistano motivi di urgenza, anche dal pubblico ufficiale che ha proceduto al sequestro, che ne informa immediatamente il capo dell'ufficio o il preposto al servizio, **i quali devono confermare il provvedimento** stesso ovvero revocarlo o modificarlo entro cinque giorni dalla comunicazione.

Se sono state sequestrate somme di danaro, il capo dell'ufficio o il soggetto delegato al servizio ai sensi del secondo comma possono essere autorizzati dall'autorità di cui al primo comma dell'articolo 18 della legge a depositarle in un conto corrente postale infruttifero intestato alla stessa autorità .

Limitatamente ai casi di sequestro di veicoli a motore o di natanti, del relativo provvedimento è data comunicazione, a cura del soggetto preposto al servizio ai sensi dei precedenti primo e secondo comma, a coloro che risultino, dai rispettivi documenti di circolazione, titolari di diritti reali sulla cosa sequestrata.

La procedura di verbalizzazione

Il rinvio all'articolo 159 cpp è ormai errato. Valgano, per esso, le seguenti indicazioni: Si applicano le disposizioni generali dell'art. 259 c.p.p. e quelle dell'art.120 c.p.p. che stabiliscono che non può assumere la custodia chi si trova in manifesto stato di ubriachezza o di intossicazione da sostanze stupefacenti, chi manifesta palese infermità mentale ovvero chi risulta essere sottoposto a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione. L'assenza di misure di sicurezza o di prevenzione deve essere accertata sulla base delle risultanze degli archivi della banca dati interforze di cui all'art.8 della legge 121/1981 ovvero, in caso di impossibilità momentanea di consultazione dei predetti archivi, può formare oggetto di dichiarazione autocertificata.



La procedura di verbalizzazione

Art. 9 DPR 571/1982.

Le cose sequestrate sono annotate a cura del capo dell'ufficio ovvero del dipendente preposto al servizio ai sensi del secondo comma del precedente art. 7 in apposito registro con indicazione del procedimento cui si riferiscono, dell'autorità cui è stato inviato il verbale di sequestro, delle generalità del trasgressore e di quelle della persona cui appartengono, del luogo in cui sono custodite e delle generalità del custode eventualmente nominato ai sensi del terzo comma del precedente art. 7 ovvero del primo comma del precedente art. 8.

Nel registro devono essere altresì annotati gli estremi dei provvedimenti che autorizzano l'alienazione o la distruzione delle cose nonché di quelli che ne dispongono la confisca o la restituzione e deve essere inoltre fatta menzione della data in cui i provvedimenti stessi sono stati eseguiti.

La procedura di verbalizzazione

Art. 10 DPR 571/1982.

L'autorità prevista nel primo comma dell'art. 18 della legge ha facoltà di esaminare, direttamente o a mezzo di dipendenti appositamente incaricati, le cose sequestrate in ogni momento, può farne eseguire fotografie o altre riproduzioni e può disporre gli altri accertamenti che ritenga opportuni.

La facoltà di esaminare le cose sequestrate spetta anche al trasgressore ed agli obbligati in solido, ai loro legali rappresentanti o procuratori speciali nonché ai loro difensori previa autorizzazione dell'autorità di cui al comma precedente. In ogni caso tali soggetti hanno diritto di estrarre a loro spese copia del processo verbale di sequestro.

Quando occorra rimuovere i sigilli apposti alle cose sequestrate l'autorità procedente ne verifica prima la identità e l'integrità e dopo aver compiuto l'atto per il quale fu necessaria la rimozione, provvede a sigillare nuovamente le cose, apponendovi il sigillo dell'ufficio e la propria sottoscrizione.

Del compimento delle operazioni previste nel comma precedente deve essere redatto processo verbale a cura dell'autorità procedente.

La procedura di verbalizzazione

Art. 11 DPR 571/1982.

Le spese di custodia delle cose sequestrate sono anticipate dall'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro.

Salvo che in ordine alla violazione amministrativa sia pronunciata ordinanza di archiviazione ovvero sentenza irrevocabile di accoglimento dell'opposizione proposta avverso l'ordinanza ingiunzione o contro l'ordinanza che dispone la sola confisca ovvero che ricorra l'ipotesi di cui all'ultimo comma dell'art. 14 della legge o si sia verificata la prescrizione di cui al primo comma dell'art. 28 della legge, le somme di cui al primo comma devono essere rimborsate dal trasgressore e dai soggetti obbligati in solido con costui, ovvero dal diverso soggetto a favore del quale è disposta la restituzione delle cose sequestrate.

La liquidazione delle somme dovute è effettuata dalla autorità indicata nel primo comma dell'art. 18 della legge, che, salvo quanto disposto dal terzo comma dell'articolo seguente, richiede al capo dell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro o al diverso soggetto indicato nel secondo comma del precedente art. 7, che vi provvedono senza indugio l'invio della nota delle spese sostenute, per la conservazione e la custodia delle cose, corredata della relativa documentazione.

La procedura di verbalizzazione

Art. 12 DPR 571/1982.

Salvo che la custodia sia affidata al soggetto riconosciuto responsabile della violazione o ad uno dei soggetti con il medesimo solidalmente obbligato, il custode, nominato ai sensi del terzo comma dell'art. 7 ovvero del primo comma dell'art. 8, ha diritto al rimborso di tutte le spese sostenute per assicurare la conservazione delle cose sequestrate, che siano idoneamente documentate.

Il custode può anche essere autorizzato dall'autorità indicata nel primo comma dell'art. 18 della legge ad avvalersi di ausiliari, quando ciò sia necessario per le operazioni connesse all'incarico affidatogli.

La liquidazione delle somme dovute al custode, ivi comprese quelle sostenute per gli ausiliari, è effettuata dall'autorità di cui al primo comma dell'art. 18 della legge, tenuto conto delle tariffe vigenti e degli usi locali, a richiesta del custode dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate, con provvedimento in duplice originale uno dei quali è consegnato all'interessato. La stessa autorità può disporre, a richiesta del custode, acconti sulle somme dovute.

Le somme dovute sono corrisposte dall'ufficio del registro nell'ambito della cui competenza territoriale è situato l'ufficio al quale appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni concernenti le anticipazioni delle spese di giustizia contenute nel regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1929, n. 827, e successive modificazioni.

Il custode deve produrre all'ufficio che corrisponde le somme l'originale del provvedimento di liquidazione in suo possesso e rilasciare quietanza del pagamento ricevuto.

Qualora venga disposta la restituzione delle cose sequestrate, le somme liquidate possono essere versate al custode direttamente dall'interessato quando questi sia tenuto al pagamento delle spese di custodia.

In tal caso il custode rilascia quietanza dell'avvenuto pagamento e provvede ad informare senza indugio l'autorità di cui al secondo comma, restituendole l'originale del provvedimento di liquidazione in suo possesso

La procedura di verbalizzazione

Art. 13 DPR 571/1982.

Quando sia disposta la restituzione delle cose sequestrate, l'autorità che ha adottato il provvedimento ne invia senza ritardo copia all'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro ovvero al diverso ufficio competente ai sensi del primo comma del precedente art. 7.

Il capo dell'ufficio ovvero il soggetto indicato nel secondo comma del precedente art. 7 provvedono a restituire le cose all'interessato o al suo mandatario redigendo processo verbale delle operazioni compiute. Qualora sia subordinata al pagamento delle spese di custodia e di conservazione, la restituzione non può aver luogo se l'interessato non produca quietanza relativa al pagamento delle stesse.

Salvo quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 12 l'interessato deve versare le somme liquidate per le spese di custodia all'ufficio del registro.

La procedura di verbalizzazione

Art. 14 DPR 571/1982.

La restituzione delle cose sequestrate è disposta a favore di colui che le deteneva al momento dell'esecuzione del sequestro ovvero di chi provi di averne diritto e ne faccia istanza.

Qualora sorga controversia circa il diritto alla restituzione l'autorità prevista dal primo comma dell'art. 18 della legge dispone la restituzione solo a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Qualora le cose vengano sottoposte a sequestro giudiziario colui che le aveva in custodia deve avvertirne immediatamente l'autorità di cui al secondo comma.

Art. 15 DPR 571/1982.

Quando il provvedimento che dispone la confisca divenga inoppugnabile, l'autorità di cui al primo comma dell'art. 18 della legge dispone con ordinanza l'alienazione o la distruzione delle cose confiscate da eseguirsi a cura dei soggetti indicati nei primi due commi del precedente art. 7, ai quali a tal fine viene inviata copia autentica dell'ordinanza.

La procedura di verbalizzazione

Art. 16 DPR 571/1982.

Se, decorsi sei mesi da quando il provvedimento che dispone la restituzione delle cose sequestrate è divenuto inoppugnabile, il soggetto a favore del quale è stata ordinata la restituzione delle cose sequestrate non provvede a ritirarle, i soggetti indicati nel secondo comma del precedente art. 13 ne informano l'autorità che ha disposto la restituzione, la quale ordina la vendita delle cose stesse a cura dei predetti soggetti.

Le somme ricavate dalla vendita, dedotte quelle relative alle spese di custodia e di conservazione successive al provvedimento di cui al comma precedente nonché quelle anteriori al provvedimento stesso, se dovute dall'interessato, sono versate su un libretto postale infruttifero intestato al soggetto a favore del quale è stata disposta la restituzione.

Art. 17 DPR 571/1982.

La vendita delle cose sequestrate o di quelle confiscate avviene ai sensi delle norme della contabilità di Stato ovvero, secondo la loro qualità nelle borse-valori.

Salvo quanto disposto nell'articolo precedente, la vendita delle cose sequestrate può essere disposta solo quando si tratti di cose che possono alterarsi, e le stesse non siano comprese tra quelle elencate nel penultimo comma dell'art. 20 della legge (Anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo, l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo pagamento delle spese di custodia, a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria).

Sequestri atipici e L.689/1981



Prima di concludere, verificate le procedure, affrontiamo un ultimo tema.

Le misure cautelari che sembrano sequestri regolati dalla L.689/1981 ma che in sostanza non lo sono.



Sequestri atipici e L.689/1981



Il sequestro previsto dalla L.689/1981 è solo quello correlato alla confisca, quindi non si può prescindere dal far dipendere questo (sequestro) da quella (confisca).

La confisca può essere «obbligatoria» o «facoltativa», ma senza confiscabilità non c'è sequestrabilità.

La Confisca costituisce preoccupazione delle “autorità amministrative” e non degli addetti all'accertamento, tuttavia essa ha un riflesso di preoccupazioni rivolto a chi accerti la violazione, poiché il sequestro è un antecedente logico rilevante e se si dispone la restituzione di beni....

Confisca

obbligatoria

Le autorità ... debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto (della violazione), sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento (art.20 comma 3 secondo periodo)

In presenza di violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento. (art.20 comma 4 primo periodo)

E' sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento (art. 20 comma 5).

Confisca facoltativa

Le autorità stesse possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione... sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento (art.20 comma 3 primo periodo)

Sequestri atipici e L.689/1981



Chiarito che la L.689/1981 si applica, quanto ai sequestri, solo in caso di confiscabilità dei beni, andiamo a chiarire che conoscevamo alcuni tipi di sequestri amministrativi atipici

Questa norma è stata abrogata dal D.Lgs 27/2021

**DPR 26/03/1980 n. 327, art. 20.
Sequestro ed eventuale distruzione di sostanze destinate all'alimentazione**

Salvo quanto previsto da leggi e regolamenti speciali, il sequestro previsto dall'art. 1, primo comma, della legge, viene disposto, ove risulti necessario per la tutela della salute pubblica, dall'autorità sanitaria competente ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento. **In caso di necessità ed urgenza può procedere al sequestro anche il personale di cui all'ultimo comma del predetto art. 3, salvo conferma, nel termine di 48 ore, da parte della autorità sanitaria.**

Sequestri atipici e L.689/1981



L'art. 20 del DPR 327/1980 era lampante. Ora occorre capire questa funzione a quali norme resta affidata.

Stando alle parole del D.Lgs 27/2021, al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del regolamento (UE 625/2017), possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

- a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;
- b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;
- c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del regolamento nei casi residuali.

Sequestri atipici e L.689/1981



È presto per azzardare conclusioni, ma è da ritenere che il richiamo alla L.689/1981 non sposti il tema del legame «sequestrabilità-confiscabilità»

Stando alle parole del D.Lgs 27/2021, al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del regolamento (UE 625/2017), possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

- a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;
- b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;
- c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del regolamento nei casi residuali.

Sequestri atipici e L.689/1981



In altri termini, quando non vi saranno sanzioni pecuniarie accertate e contestate, cui è correlata la confisca, non si dovrà procedere al sequestro, ma solo all'applicazione delle misure cautelari degli articoli 137 e 138 del Regolamento UE 625/2017

Stando alle parole del D.Lgs 27/2021, al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del regolamento (UE 625/2017), possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

- a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;
- b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;
- c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del regolamento nei casi residuali.

Sequestri atipici e L.689/1981



In altri termini, quando non vi saranno sanzioni pecuniarie accertate e contestate, cui è correlata la confisca, non si dovrà procedere al sequestro, ma solo all'applicazione delle misure cautelari degli articoli 137 e 138 del Regolamento UE 625/2017

In conclusione ricordiamo anche che si pone un problema di legittimazione...

D.Lgs 27/2021. Art. 2 comma 12.

Il personale e le forze di polizia afferenti ad altre Istituzioni che, nell'ambito dello svolgimento dei controlli condotti per la propria attività istituzionale, sospettino la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1, ne danno tempestiva segnalazione alle Autorità competenti.

Quindi questi provvedimenti vanno adottati solo dai tecnici ASL o dal NAS, mentre alla Polizia Locale compete «segnalare». Il problema può arrivare al Comune, da questi esperti tecnici della materia che, per «farla corta» possono provare a scaricare nella L.689/1981 materie che stanno nella disciplina sanitaria.





Qualcosa di interessante sulle sanzioni non pecuniarie
L'area di operatività delle sanzioni non pecuniarie, tra leggi speciali e provvedimenti ripristinatori. Definizione del confine logico e suggerimenti pratici.

LE SANZIONI ACCESSORIE NELLA LEGGE

689/1981

IL RIFERIMENTO ALLE SANZIONI ACCESSORIE, NELLA LEGGE 689/1981 E' MOLTO SCARNO

Art. 20.

(Sanzioni amministrative accessorie)

1) L'autorità amministrativa con l'ordinanza - ingiunzione o il giudice penale con la sentenza di condanna nel caso previsto dall'articolo 24, può applicare, come sanzioni amministrative, quelle previste dalle leggi vigenti, per le singole violazioni, come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.



LE SANZIONI ACCESSORIE NELLA LEGGE 689/1981

Lo «scollamento concettuale» che c'è tra l'art. 20 prima menzionato e l'art.12 della Legge (che definisce l'ambito di applicazione) è alla base delle difficoltà applicative

Le disposizioni del capo I della L.689/1981 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**



Quale regime giuridico per l'applicazione delle sanzioni non pecuniarie?

L.689/1981 – L.241/1990

Le implicazioni conseguenti ai dubbi sul regime giuridico da applicare ad ogni caso di «sanzioni non pecuniarie» sono sempre state estremamente complesse e non certo di stampo meramente teorico.

Spesso per la scarsa chiarezza del Legislatore, per l'imperfezione della legge 689/1981 su questo tema o per incertezza delle autorità, la gestione delle sanzioni accessorie è sempre stata sospinta ai margini del sistema e comunque spessissimo mal trattata in fase di applicazione .



Le recenti indicazioni giurisprudenziali

Cons. Stato, Sez. II, 4 giugno 2020, n. 3548

La legge 24 novembre 1981, n. 689, che contiene i principi fondamentali in materia di illecito e sanzioni amministrative, si occupa espressamente solo delle sanzioni amministrative pecuniarie, salvo singole previsioni in materia di confisca e di sanzioni accessorie di natura diversa già previste per le originarie ipotesi di reato decriminalizzate.

Tuttavia le regole sostanziali individuabili all'interno dell'articolato normativo trovano applicazione ad ogni sanzione amministrativa in senso stretto, ancorché non pecuniaria, dovendosi prospettare una interpretazione evolutiva dell'articolo 20, comma 1, della Legge 24 novembre 1981, n. 689 che –nel solco del principio di legalità- resta norma di riferimento anche per le sanzioni amministrative non pecuniarie non derivanti dalla depenalizzazione ma essendo manifestazione retributiva di una condotta illecita; con ciò ristabilendosi pienamente il rapporto tra attribuibilità del fatto la responsabilità personale colpevole.

Riepiloghiamo...



Art. 20 comma 1.

L'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione (o il giudice penale con la sentenza di condanna nel caso previsto dall'art. 24) può applicare, come sanzioni amministrative, quelle previste dalle leggi vigenti, per le singole violazioni, come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono **nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.**

C'è sempre bisogno di una norma di “Legge speciale” che preveda una sua applicazione. Il principio di legalità (tipicità, tassatività etc) va inteso in senso rigoroso.

A differenza dalle sanzioni pecuniarie e dalla confisca, per le misure interdittive che possano discendere come effetto di violazioni, non possiamo dare per scontata l'applicazione della Legge 689/1981 e dobbiamo verificare la natura afflittiva della previsione e la sua accessorietà.

Non sempre le «leggi speciali» che prevedono le “misure interdittive” sono chiare nel determinare il carattere sanzionatorio della imposizione pubblica (talvolta le “misure interdittive” sono facoltative o alternative ad alcune manifestazioni dell'agire del destinatario del provvedimento, così uscendo dall'area della Legge 689/1981).

Quando si contesta una violazione punita con sanzione amministrativa pecuniaria, ci si deve accertare se la Legge di riferimento o altre ad essa collegata, prevedano –in relazione al fatto illecito oggetto di contestazione- l'applicazione di una sanzione aggiuntiva, non pecuniaria, consistente in una privazione o limitazione di specifiche facoltà normalmente esercitabili in dipendenza di atti o di assensi dell'Amministrazione.

Nel compiere questa piccola “ermeneutica” occorre fare attenzione alla natura della “sanzione non pecuniaria”, che deve essere obbligatoriamente conseguenza dell'illecito, a limite riservando all'Amministrazione la discrezionalità nella commisurazione della sua durata o latitudine.

Riconosciuta la sanzione non pecuniaria come “sanzione in senso stretto”, il verbale di contestazione della violazione deve dare conto della sua esistenza, specificando la norma di riferimento, la natura obbligatoria della stessa e l'Amministrazione competente per la sua applicazione.

La giurisprudenza ci suggerisce un metodo per individuare le sanzioni accessorie in senso tecnico e pieno. Inoltre ci indica la strada per incardinare un procedimento corretto.



Applicazione pratica della sentenza **Cons. Stato, Sez. II, 4 giugno 2020, n. 3548**

La contestazione della violazione, così redatta, pertanto, non solo aprirà la strada al trasgressore per il Pagamento in Misura Ridotta (ove non escluso dalla norma speciale oggetto di applicazione) o per l'invio dello Scritto Difensivo all'Autorità Competente, ma consentirà all'interessato –giustappunto attraverso l'istituto dello scritto difensivo- di relazionarsi con l'Amministrazione competente per l'applicazione della sanzione accessoria non pecuniaria, così realizzando –nel contesto della L.689/1981- l'equivalente giuridico della partecipazione procedimentale di cui alla L.241/1990, sebbene con forme diverse.

In ragione di questa funzione, non è un fuor d'opera ritenere (anzi è cosa sensata ed oltremodo opportuna) utile precisare, tra le avvertenze che accompagnano sempre questi tipi di verbali, che **“il verbale assolve anche alle finalità delle comunicazioni di avvio del procedimento di cui alla L.241/1990, ai fini del procedimento di applicazione della sanzione accessoria, regolata dall'art. 20 della L.689/1981”**.

Se la sanzione accessoria viene correttamente individuata, indicata e contestata, sussistendo anche la comunicazione di avvio del procedimento per come prima specificato, si è spianata la strada: da una parte per il trasgressore e per l'obbligato in solido, di difendersi nel procedimento amministrativo, con uno strumento relazionale di enorme valore defensoriale (presentazione di scritto difensivo e richiesta di essere personalmente sentito); dall'altra parte per **l'Amministrazione competente** che –previo ricevimento anche del rapporto di cui all'art. 17 della L.689/1981- **non ha bisogno di mandare una nuova “comunicazione di avvio”, potendo rilevare, già al corpo del verbale di cui conosce copia, che questa formalità è stata assolta in maniera adeguata.**

Ne deriva che: la sanzione è cosa seria e conclusiva di un procedimento complesso;
l'interruzione della condotta illecita (oltre che alla spontanea iniziativa resipiscente del trasgressore) non può essere affidata alla sanzione accessoria ma a ben altro, vale a dire a misure cautelari ripristinatorie previste dalla Legge, assegnate alla cura degli addetti all'accertamento delle violazioni (ma non certo il sequestro!).



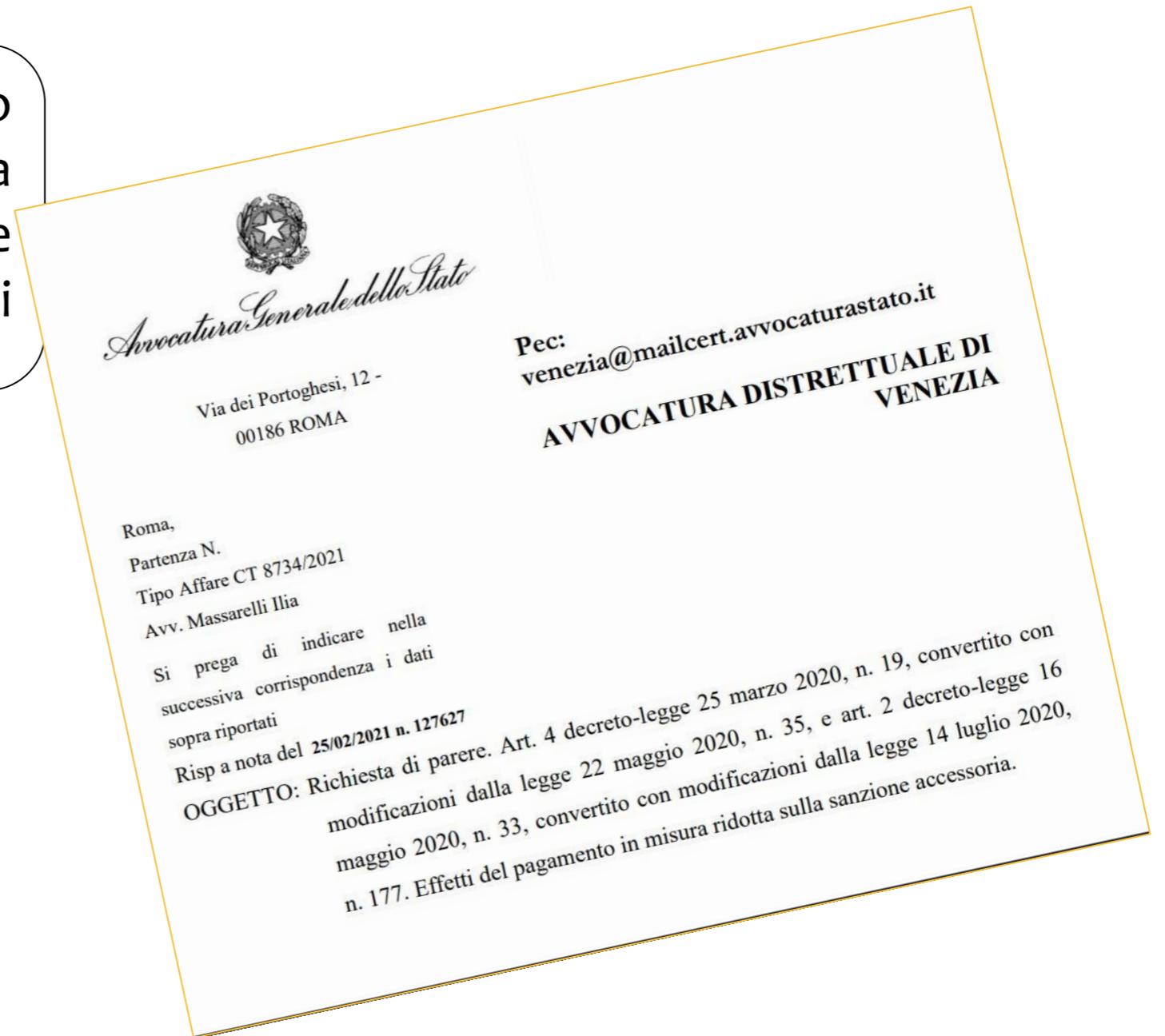
Inoltre, come anche osservato nella sentenza 3548/2020, la sanzione amministrativa accessoria, ricondotta nel solco della Legge 689/1981 esprime maggiori garanzie di tutela dell'interessato in quanto *“le sanzioni amministrative accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna o, nel caso di connessione di cui all'art. 24, fino a che il provvedimento stesso non sia divenuto esecutivo”*.

**Rimarcato che senza annotazione sul verbale,
la sanzione accessoria non si applica.**

**Occorre dare conto del fatto che, secondo il parere
Dell'avvocatura dello Stato, la sanzione accessoria
Non si applica in caso di PMR**

Parere Avvocatura dello Stato

L'Avvocatura Generale dello Stato risponde ad una richiesta di parere dell'Avvocatura Distrettuale di Venezia



Parere Avvocatura dello Stato

L'avvocatura distrettuale di Venezia domanda: quali sono gli effetti del pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria sull'applicabilità della sanzione accessoria?

La risposta (abbastanza scontata) sarebbe dovuta essere:

nessuna norma prevede che dal Pagamento in Misura Ridotta della Sanzione Amministrativa Pecuniaria possano derivare effetti sulle sanzioni non pecuniarie predisposte dal Legislatore per specifici casi; l'autonomia della sanzione non pecuniaria ha una sua consacrazione in numerose esperienze legislative e giurisprudenziali che ne definiscono "obbligatorietà" ed esecutorietà solo all'esito dei giudizi di opposizione contro le stesse.

La risposta invece è la seguente!



La risposta invece è la seguente!

Parere Avvocatura dello Stato

***“...La norma assegna al pagamento in misura ridotta la funzione di estinzione dell’intera procedura quando meramente amministrativa, ...si ritiene corretto fare riferimento alla normativa di carattere generale di cui all’art 17 l. 689/1981, ..., a mente del quale “qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l’agente che ha accertato la violazione , salvo che ricorra l’ipotesi prevista nell’art. 24, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all’ufficio periferico cui sono demandanti attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza al prefetto. Dalla lettura a contrariis di suddetta disposizione emerge, quindi, che, qualora sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il rapporto non debba essere presentato all’autorità competente nemmeno laddove sia stata prevista, anche, una sanzione accessoria, poiché il pagamento in misura ridotta, precludendo - appunto- la trasmissione del rapporto, definirebbe in anticipo l’intero procedimento, escludendo anche la proposizione di un qualsiasi futuro ricorso.”*”**

**Dato conto del fatto che, secondo il parere
Dell'avvocatura dello Stato, la sanzione accessoria
Non si applica in caso di PMR
all'accertatore deve solo interessare che
il verbale deve:**

dare conto della SANZIONE ACCESSORIA, specificando la norma di riferimento, la natura obbligatoria della stessa e l'amministrazione competente per la sua applicazione.

Tra le avvertenze che accompagnano sempre questi tipi di verbali, va aggiunta la seguente avvertenza:

“il verbale assolve anche alle finalità delle comunicazioni di avvio del procedimento di cui alla L. 241/1990, ai fini del procedimento di applicazione della sanzione accessoria, regolata dall'articolo 20 della L. 689/1981”



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

***L'atto di irrogazione della
sanzione amministrativa, la
determinazione dell'importo, la
tempistica delle decisioni, la
ponderazione dei risultati
sanzionatori.
I requisiti formali e sostanziali
dell'ordinanza ingiunzione.***

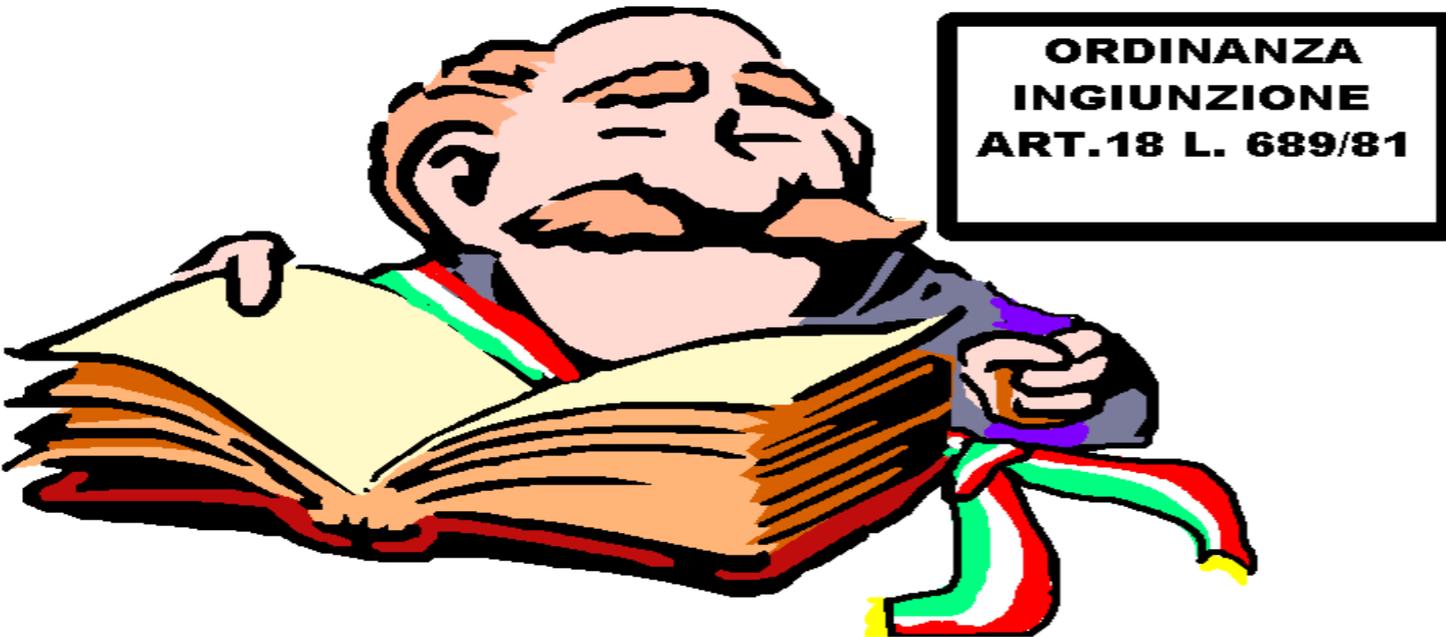


Qualcosa di nuovo sul
procedimento di irrogazione
della sanzione.

IL TERMINE PER L'ADOZIONE DELL'ORDINANZA - INGIUNZIONE

E' ORMAI CONSOLIDATO CHE IL
TERMINE PER L'ADOZIONE DELLE
ORDINANZE INGIUNZIONI E'
QUINQUENNALE





**IL PROCEDIMENTO:
il termine per
l'adozione del
provvedimento**

La legge 689/81 delinea un procedimento di carattere contenzioso fissandone molto precisamente le fasi e la loro scansione temporale.

Le disposizioni dell' articolo 2 della legge 241/90 non sono adattabili al procedimento che si conclude con l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione.

Non si può sostenere che i trenta giorni di cui alla legge 241/90 possano coincidere con il termine per l'adozione dell' ordinanza – Ingiunzione.

all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione si può procedere nel termine quinquennale dell'art. 28 della legge 689/81

Cass. Civ., Sez. SS.UU., 27/04/2006, n. 9591

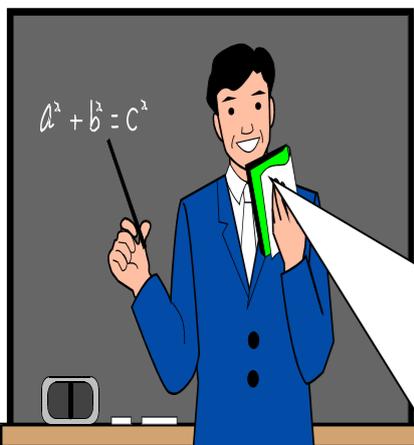
Cass. civ. Sez. II, 13/04/2010, n. 8763

IL TERMINE PER L'ADOZIONE DELL'ORDINANZA - INGIUNZIONE

Corte Costituzionale

Sentenza n° 151/2021

L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione...



SEBBENE LA NATURA QUINQUENNALE DEL TERMINE VA CONFERMATA... LA CORTE COSTITUZIONALE HA LANCIATO UN FORTE MONITO E QUALCOSA CAMBIERA'

IL TERMINE PER L'ADOZIONE DELL'ORDINANZA - INGIUNZIONE

Corte Costituzionale

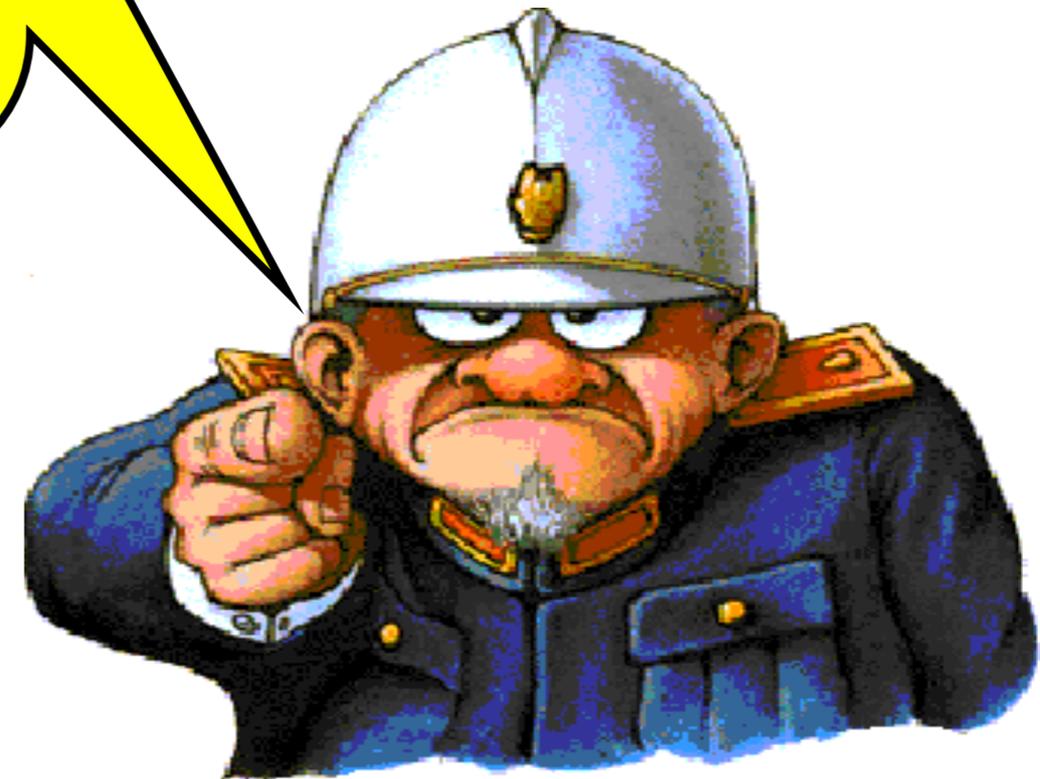
Sentenza n° 151/2021

Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame – in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) – questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione

Organizzazione e termine...

Occorre pensare al proprio arretrato...

***La sentenza Corte cost 151/2021
ci dice cose giustissime, ma tra il
giusto ed il fattibile corre l'analisi
delle forze in campo e l'arretrato
che si patisce...
È il caso di cominciare ad
organizzarsi...***



Legge 24 novembre 1981

Concludendo...

Abbiamo fatto Solo qualche accenno, ad una materia appassionante, ancora giovane, nonostante i suoi primi 40 anni...
Ora cominciamo a lavorare per i secondi 40 anni della L.689/1981



Grazie per l'attenzione!