

REGIONE PIEMONTE

CORSO DI FORMAZIONE PER ADDETTI

ALLA VIGILANZA

MODULO 2:

GLI ATTI DI ACCERTAMENTO

L'ATTO DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA E PENALE

L'ACCERTAMENTO DELLA VIOLAZIONE

ATTI DI ACCERTAMENTO

Con l'art.13 della legge 689/81 il legislatore ha voluto dare una sistemazione generale alla disciplina delle procedure di accertamento delle violazioni amministrative, ampliando i poteri degli organi di vigilanza e uniformando la regolamentazione delle loro attività dirette all'individuazione delle trasgressioni ed all'identificazione dei responsabili.

Nel disciplinare gli atti di accertamento si è innanzitutto "fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti", beninteso in materia amministrativa e di repressione delle violazioni finanziarie.

In generale, qualora non fossero già stati attribuiti dalle leggi speciali, la norma in oggetto conferisce agli accertatori il potere di:

- assumere informazioni
- procedere a ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora
- procedere a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici
- procedere ad ogni altra operazione tecnica
- sequestrare le cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa

I poteri conferiti dalla norma in esame agli organi addetti al controllo sull'osservanza di disposizioni punite con sanzione amministrativa sono tendenzialmente più ampi di quelli attribuiti alla Polizia giudiziaria per l'accertamento dei reati; molte delle restrizioni imposte dal c.p.p. in senso garantista per l'indiziato o l'imputato restano, infatti, delimitate all'ambito del diritto penale.

Si pensi ad es. all'interrogatorio del presunto autore dell'illecito, che in relazione a reati è consentito alla P.G. soltanto su delega del magistrato o in assoluta urgenza di proseguire le indagini per gravissimi reati.

Vediamo partitamente i singoli casi.

1) L'assunzione di informazioni

Rientra nella dizione della legge tutta l'attività diretta a raccogliere la notizia della trasgressione, l'individuazione dei responsabili e la raccolta delle prove.

In modo particolare gli organi addetti alla vigilanza sulle violazioni amministrativamente punite possono interrogare testimoni;

richiedere chiarimenti alle persone informate, agli uffici ed ai datori di lavoro degli autori degli illeciti

possono eseguire ricerche documentali negli archivi, farsi rilasciare originali o fotocopie di atti e compiere in genere tutte le consimili operazioni, il cui scopo sia quello dell'accertamento del fatto punibile e non siano né specificamente vietate dalla legge né sottoposte a particolari forme di autorizzazione o di garanzia.

E' da ritenersi che nel raccogliere informazioni gli accertatori possano "interrogare" lo stesso trasgressore, posto che le garanzie relative alla presenza del difensore all'interrogatorio sono imposte solo in relazione ad illeciti che costituiscono reato; mentre d'altra parte, all'atto della contestazione della violazione gli accertatori hanno l'obbligo di inserire nel verbale le dichiarazioni giustificative eventualmente rese dall'interessato.

2) Le ispezioni

L'ispezione consiste in operazioni volte ad acquisire direttamente, attraverso persone a ciò incaricate, notizie su fatti o cose. Più precisamente consiste sia nell'accertare se determinate situazioni o comportamenti sono conformi a norme di legge (ad es. ispezioni sanitarie), sia più genericamente nell'accertare la esatta consistenza di dati di cui si ha notizia solo documentale.

In particolare l'ispezione amministrativa consiste nella effettuazione di attività di controllo volte a dimostrare la sussistenza di requisiti che le leggi e i regolamenti stabiliscono.

I controlli si eseguono con l'effettuazione di confronti e corrispondenze tra la condizione teorica e quella osservata oppure con l'esperimento di prove e misure nel tempo volti a rilevare uno o più parametri significativi per una matrice, processo, impianto, infrastruttura.

L'ispezione si conclude con una relazione (cd. relazione ispettiva o rapporto).

L'ispezione deve essere eseguita con la massima cura e l'accertamento, in ogni caso, non dovrà essere protratto oltre il tempo tecnico strettamente necessario per la sua definizione.

Se durante una visita ispettiva amministrativa si accerta un reato, deve terminare l'attività ispettiva amministrativa e si deve dare luogo all'attività di polizia giudiziaria, assicurando all'ispezionato tutte le garanzie difensive (Art. 244-246 c.p.p.)

L'art. 13 precisa che le ispezioni non possono essere effettuate presso "**una privata dimora**", sia essa dell'autore della violazione, del responsabile in solido o di soggetti terzi.

La precisazione è evidentemente dovuta alla preoccupazione di evitare l'incostituzionalità della norma, posto che l'art.14 della Carta Costituzionale sancisce l'inviolabilità del domicilio e prevede perquisizioni e sequestri esclusivamente per atto motivato dall'autorità giudiziaria o per atto provvisorio della pubblica sicurezza nei casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge.

Va osservato che l'espressione "privata dimora" richiama quella usata nel contesto letterale dell'art. 614 c.p. ai fini dell'incriminazione della violazione del domicilio.

E' chiaro dunque che il termine dimora non va inteso secondo il suo significato civilistico di luogo ove la persona attualmente si trova ma deve intendersi non soltanto l'abitazione di una persona fisica ma, in generale, l'ambiente in cui si esplica la sfera intima e privata di un soggetto e quindi qualunque luogo in cui la persona si soffermi per compiere, pur se in modo contingente e provvisorio atti della sua vita privata

Rientrano quindi nella nozione di privata dimora così intesa l'appartamento cittadino, la villa isolata, la roulotte, il prefabbricato, ed anche lo studio professionale, la camera d'albergo, , il circolo privato nonché le dipendenze dell'abitazione e dei luoghi predetti.

Così il laboratorio dell'artigiano, le botteghe, le aziende commerciali quanto meno relativamente alle parti che servono da abitazione all'abitazione dell'esercente e dei suoi familiari.

A proposito di questa nozione, così ampia, di privata dimora, vale la pena di richiamare il rinvio che l'ultimo comma dell'art. 13 legge 689/81 fa agli “..specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti..”: non sono rari i casi, come si accennava, di norme che autorizzano organi della P.A. ad accedere a luoghi di produzione, di lavoro, di esercizio pubblico per compiere verifiche o controlli.

Neppure può procedersi all'apertura autoritativa di carte sigillate, di borse, di mobili, di cassaforti.

Eventualmente l'inosservanza dell'ordine di aprire vani chiusi o mostrare cose potrà essere valutato come inosservanza di uno specifico obbligo di collaborazione con gli organi accertatori, se specifiche norme prevedano un simile obbligo.

Poiché l'ispezione è un mezzo di constatazione diretta, finalizzato a far prendere conoscenza del modo di essere di cose o luoghi, non deve tradursi in una ricerca di oggetti, cui è invece finalizzata la perquisizione.

L'inviolabilità del segreto epistolare impedisce che possa, durante l'ispezione, prendersi cognizione del contenuto di documenti sigillati e di corrispondenza; il segreto bancario impedisce che possano esaminarsi schede e contabilità di depositi, conti correnti, annotazioni in libri di istituti di credito.

All'attività di ispezione di cose e luoghi non si applicano le norme del codice di rito penale che, in tema di mezzi di ricerca della prova, disciplina i casi e le forme delle ispezioni (art.244 c.p.p.) e le perquisizioni locali (art. 250 c.p.p.).

Quanto alle modalità delle ispezioni esse possono essere concordate tra l'agente accertatore e l'azienda od il soggetto che deve subire l'ispezione.

E' evidente che tale ispezione può essere realizzata solo nel caso in cui non vi siano rischi che il soggetto possa celare o comunque alterare i luoghi o i documenti oggetto dell'ispezione.

In questo caso è evidente che l'ispezione dovrà essere preceduta preventivamente da un proprio programma di lavoro, di uno studio accurato preventivo della situazione oggetto di indagine ispettiva.

La maggior parte delle ispezioni (circa il 90%) si realizza a sorpresa.

Ovvero, l'organo accertatore si reca senza alcun preavviso presso un'azienda, un soggetto, per effettuare i controlli di sua competenza.

Pertanto l'ispezionato non è a conoscenza dell'arrivo dell'ispettore e potrà anche essere non collaborativo con lo stesso, non conoscendolo.

Occorrerà quindi per prima cosa presentarsi, esibendo il tesserino, ricordandosi che è obbligo del soggetto ispezionato consentire l'accesso ai luoghi, fatta eccezione, come abbiamo visto, a quelli che costituiranno privata dimora.

Nel caso in cui il soggetto si rifiuti di fare accedere ai locali o alla documentazione l'ispettore, lo stesso potrà anche chiedere l'aiuto della forza pubblica.

Con riferimento alla cosiddette “ispezioni complesse”, vale a dire quelle che richiedono più accessi ispettivi, occorre valutare l'opportunità che la contestazione delle singole violazioni venga fatta man mano che esse vengono

accertate, ove ne ricorrono gli estremi, salvo che si possa comunque procedere, in tempi brevi, ad una contestazione/notificazione unica.

3) Rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici.

Consistono nelle misurazioni, nelle planimetrie, nelle raffigurazioni schematiche o fotografiche che corredano il rapporto.

Nessuna limitazione è prevista in proposito, salvo che sia necessario per la loro esecuzione penetrare in luoghi chiusi costituenti privata dimora.

4) L'esecuzione di operazioni tecniche

Il legislatore ha fatto riferimento alla nozione di operazioni tecniche per indicare in modo generico tutte quelle attività di esecuzione non complessa che richiedano strumenti e nozioni proprie di una disciplina o di un'arte.

Queste attività si possono rendere necessarie in materie specifiche quali l'edilizia, l'igiene e la sanità, gli inquinamenti.

Nessuna particolare limitazione è posta o ricavabile altrimenti all'operato degli agenti accertatori.

Il problema della partecipazione dell'autore della violazione all'attività di accertamento.

In più occasioni, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che l'attività di accertamento dell'illecito non richiede la partecipazione del presunto autore della violazione, né la sua assenza vulnera il diritto di difesa di costui, essendo esso garantito sia dalla notificazione della contestazione dell'illecito e dalla conseguente facoltà di presentare deduzioni nel corso del procedimento sanzionatorio, sia dal diritto di proporre impugnazione dinanzi al giudice avverso l'eventuale provvedimento di irrogazione della sanzione.

E così "in tema di sanzioni amministrative, l'art. 13 della legge 689/81 prevede il libero esercizio della potestà accertativi della p.a. senza alcun intervento diretto dell'autore dell'illecito se non nei casi, eccezionali, di partecipazione alla revisione delle analisi di campioni o ad analisi irripetibili (Cass., sez. I, 27.4.2001, n.6097; Cass., sez. I, 27.11.2003, n.18114).

Gli organi ai quali spettano le attività di accertamento

E' opportuno individuare i soggetti ai quali spettano i poteri di accertamento che abbiamo descritto.

Essi possono essere classificati in due grandi categorie:

- gli organi ai quali la legge riconosce la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria;
- gli altri organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa.

1) La qualità di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria è riconosciuta dall'art. 57 del nuovo c.p.p. che ne fa uno specifico elenco (carabinieri, guarda di finanza, polizia di stato, polizia penitenziaria e del corpo forestale dello stato), individuando al comma 3 una clausola di chiusura dove si prevede che "sono altresì ufficiali e

agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 c.p.p.”

Numerose leggi speciali riconoscono in modo esplicito la qualifica di organo di polizia giudiziaria agli agenti accertatori in relazione a specifiche materie e nei limiti del servizio cui sono destinati.

In forza dell'ultimo comma dell'art. 13 gli agenti e gli ufficiali di P.G., oltre ad esercitare i poteri di cui al primo comma della stessa norma, attribuiti alla generalità degli organi accertatori, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova dell'illecito, possono procedere a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del giudice del luogo ove la perquisizione deve essere effettuata.

L'esercizio di tale potere soggiace, dunque a due condizioni: una, di carattere sostanziale, consistente nell'impossibilità di acquisire in altro modo gli elementi di prova della violazione, l'altra, di profilo formale, consistente nel rilascio dell'autorizzazione da parte del giudice.

La prima condizione attribuisce carattere sussidiario al potere di perquisizione, rendendolo esercitabile solo quando gli altri poteri non siano idonei al fine.

Onde evitare un difetto di tutela del privato, in assenza di una procedura di riesame della valutazione effettuata dall'amministrazione e dal giudice competente al rilascio, deve ritenersi che tale valutazione sia sindacabile dal giudice dell'opposizione, come quando, ad esempio, risulti evidente che un certo fatto poteva essere acquisito mediante esercizio di altro potere.

2) La seconda categoria di organi accertatori può essere genericamente individuata come quella che ricomprende “gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni” amministrativamente sanzionate.

Debbono essere ritenuti titolari dei poteri di accertamento in oggetto tutti coloro che, impiegati, funzionari, pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, abbiano, tra le loro attribuzioni d'ufficio, anche o precipuamente la funzione di curare l'osservanza delle norme dalla cui trasgressione consegue l'irrogazione di una sanzione amministrativa.

I limiti dei poteri di accertamento

Salvo quanto è succintamente previsto dalla norma in commento, nulla di veramente concreto è chiarito relativamente all'estensione dei poteri (ad es. di coercizione) attribuiti direttamente agli organi amministrativi incaricati di accertare illeciti sanzionati amministrativamente o comunque funzionali rispetto a tale accertamento.

L'ampiezza di questi poteri può essere ricavata a grandi linee soltanto ponendo a confronto i principi generali in materia di libertà del cittadino con le norme contenute nella legislazione speciale.

Innanzitutto va tenuto presente che l'attività di accertamento ha natura amministrativa e non, di per sé, di polizia giudiziaria: neppure ha infatti natura di attività di polizia giudiziaria quella concretatesi nella generale vigilanza e non finalizzata all'accertamento di specifici reati.

Perciò, in relazione all'esercizio dei poteri inerenti a queste attività di vigilanza e di controllo e, più in generale, dirette all'accertamento di illeciti amministrativi, non sono richiamabili (se non è altrimenti disposto da norme speciali) gli strumenti di difesa (nomina di un difensore, informazione di garanzia, divieto di interrogatorio del trasgressore) previsti a favore dell'indiziato dal codice di procedura penale, né i limiti posti dallo stesso codice all'azione degli organi accertatori.

Pertanto, ordinariamente l'organo procedente ha facoltà di chiedere informazioni verbali o scritte, interrogare l'interessato e le persone informate, prendere visione dei registri e dei documenti, recarsi sui luoghi dai quali trarre elementi per l'indagine; il cittadino è, corrispondentemente, tenuto a non impedire l'esercizio di questi poteri e l'adempimento dei compiti d'ufficio.

Si pone, a questo punto, il problema di determinare se spettino all'organo procedente poteri di coercizione, di fronte all'inerzia o al rifiuto di collaborazione del cittadino: se spettino, ad esempio, i poteri di obbligare all'esibizione dei documenti, o di prenderli autoritativamente o di ricercarli con la forza, e, comunque di esigere una collaborazione positiva da parte del privato.

La Corte Costituzionale con la sentenza citata del 1971 ebbe ad escludere questa possibilità, dichiarando che i poteri di coercizione esulano dalla funzione amministrativa di vigilanza e che, se di essi insorge la necessità, soccorrono le norme che, nel consentirli in forme appropriate, tutelano anche la libertà personale e il diritto di difesa dei cittadini.

A questo principio può attribuirsi un valore generale di criterio-guida.

L'art. 13 non pone alcuna sanzione a carico di chi non aderisca alle richieste dei funzionari incaricati dell'accertamento di violazioni depenalizzate o, comunque, amministrativamente sanzionate. Se ne deduce che il cittadino non ha un obbligo giuridico di cooperazione. La spiegazione di ciò è rintracciabile nei lavori preparatori: *“E' sembrato miglior partito consentire le perquisizioni piuttosto che prevedere un obbligo di collaborazione, penalmente sanzionato, della persona soggetta all'attività di accertamento e ciò anche in considerazione della sua dubbia costituzionalità”*.

L'ATTO DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

L'accertamento della violazione, nei casi in cui quest'ultima non sia percepibile *ictu oculi* ma necessiti di un'attività di indagine e di valutazione fattuale volta ad acclararla, deve intendersi compiuto nel momento in cui l'autorità amministrativa competente ha completato, anche a seguito di richiesta di informazioni all'autore della violazione, le indagini e le valutazioni intese a verificare la sussistenza di tutti gli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione.

Compiutosi l'accertamento, l'autorità amministrativa, ai sensi dell'art.14 legge 689/81, è tenuta a contestare la violazione accertata ai soggetti chiamati dalla legge a risponderne.

Tale contestazione deve essere effettuata, quando possibile, “immediatamente” o, in alternativa, entro 90 giorni dall'accertamento, qualora di tratti di soggetti residenti nel territorio della Repubblica, ovvero 360 nei confronti di soggetti residenti all'estero.

La contestazione degli addebiti rappresenta il primo strumento contemplato dal legislatore per portare a conoscenza del destinatario del procedimento sanzionatorio l'esistenza di una violazione accertata dall'autorità amministrativa e per garantire al medesimo di esercitare il diritto di difesa, instaurando un contraddittorio con l'organo accertatore.

Il diritto al contraddittorio si sostanzia anche nella facoltà non conferita dalla legge 689 ma appartenente al patrimonio generale dei principi generali applicabili anche al sistema sanzionatorio, del destinatario di accedere agli atti del procedimento, secondo le modalità e con i limiti previsti dalla legge e dal regolamento di cui al D.P.R. 12 aprile 2006 n.184.

Attraverso la garanzia del contraddittorio, la legge assicura anche la completezza dell'istruttoria e dunque il migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico all'accertamento della violazione ed alla applicazione della sanzione e, contemporaneamente, dell'interesse del privato a non vedersi inciso dal provvedimento irrogativi della sanzione nel rispetto dei canoni di buon andamento ed imparzialità sanciti dalla Costituzione e, indirettamente, anche di quelli di efficienza, efficacia ed economicità, contenuti in *nuce* nell'art. 1 legge 241/90.

La funzione della contestazione è dunque tale da indurre a ritenere che ogni ipotesi di esclusione o di limitazione dell'obbligo di notificazione degli addebiti deve essere espressamente prevista dalla legge, non è suscettibile di estensione in via analogica e, non da ultimo, deve trovare giustificazione in una esigenza con pregnanza e di rango almeno pari a quella che costituisce il fondamento dell'obbligo medesimo.

Inoltre, trattandosi di principio generale dell'azione amministrativa, tale istituto deve trovare applicazione anche nei procedimenti disciplinati da norme di settore per i quali tali norme non abbiano previsto un corrispondente obbligo o una forma di comunicazione a effetti equipollenti.

1) La contestazione immediata

La violazione accertata, quando possibile, deve essere contestata immediatamente a i soggetti chiamati dalla legge a risponderne.

Il tenore della disposizione rende chiaro che la contestazione è doverosa, per l'organo di accertamento, ogni volta in cui è possibile effettuarla materialmente, nell'imminenza del fatto.

La giurisprudenza di legittimità ha invece interpretato la norma in un senso meno rigoroso ed ha affermato che l'omissione della contestazione, anche nei casi in cui sarebbe stata possibile, non vizia la successiva ordinanza ingiunzione, semprechè sia avvenuta, in termini, la notificazione (ex pluribus Cass., sez. I, 5.11.1998 n. 11097; Cass., sez. I, 12.7.1996, n.6338).

L'unica conseguenza che la giurisprudenza collega a tale comportamento dell'amministrazione è l'attenuazione del valore probatorio dell'atto di accertamento in sede di opposizione giudiziale, anche in considerazione della difficoltà dell'interessato di far valere ragioni e rilevare circostanze efficacemente deducibili qualora la violazione fosse stata contestata *illico et immediate*. Cioè le valutazioni effettuate da un agente che a quella contestazione non ha proceduto,

pur potendosi e dovendosi procedere, dovranno essere apprezzate in sede giudiziaria con maggiore cautela e richiederanno più ampi e sicuri elementi di riscontro.

Quanto al concetto di immediatezza, secondo la giurisprudenza esso non va inteso come sinonimo di assoluta e fattuale con testualità tra accertamento e contestazione, ma deve essere assunto in senso relativo, dovendosi necessariamente tener conto del tempo ragionevolmente necessario all'amministrazione per acquisire i dati e valutarne la consistenza ai fini della corretta formulazione della contestazione.

Deve trattarsi comunque di una contestazione eseguita a breve distanza di tempo dal fatto, semprechè il contraddittorio tra gente e trasgressore si stabilisca quando è ancora viva l'impressione dell'accaduto.

La congruità del tempo utilizzato dalla P.A. per eseguire i necessari accertamenti non è però rimessa al libero arbitrio di questa, ma può essere valutata dal giudice in sede di opposizione, il quale avendo a disposizione tutti gli atti dell'accertamento, potrà sindacare la ragionevolezza dei tempi impiegati dall'amministrazione, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto, richiedendo anche, se necessario, che l'autorità amministrativa specifichi quali accertamenti, necessari ai fini dell'indagine, abbia eseguito ed entro quali tempi.

L'art. 14 non prevede forme particolari per la contestazione immediata.

Tuttavia deve ritenersi che ai fini della ritualità della contestazione immediata non sia sufficiente l'enunciazione orale dell'addebito, ma sia al contrario necessaria la forma scritta e la consegna almeno di una copia dell'atto di accertamento, che costituisce il mezzo per porre il trasgressore nella condizione di conoscere gli esatti termini del fatto contestato (Cass., sez. II, 23.1.2007 n.1400; Cass., sez. I, 21.2.1997 n. 1609).

Conseguentemente, la mancata consegna della copia al trasgressore o la consegna di una copia incompleta, errata o gravemente inesatta, non può essere ritenuta idonea ad integrare la contestazione in oggetto.

A questi postulati si deve fare eccezione unicamente nel caso in cui sia avvenuta la contestazione di una fattispecie illecita diversa da quella, realmente commessa, e ciò dipenda da false dichiarazioni rese dal trasgressore.

La legge non prescrive né una forma né un contenuto rigido da osservare a pena di invalidità del processo verbale, applicandosi a esso le regole generali.

In genere le Amministrazioni predispongono modulari a stampa i cui spazi vuoti debbono essere riempiti dal verbalizzante con i dati opportuni, relativi al fatto, alla persona del colpevole ed alla qualità del compilatore.

Pertanto intrinsecamente l'atto di contestazione deve contenere almeno le indicazioni relative:

- alla data ed al luogo in cui essa avviene;
- al nome, qualità o funzioni del verbalizzante;
- alla data e al luogo dell'avvenuta violazione;
- alle generalità e alla residenza del trasgressore;

- al fatto commesso ed alle norme violate;
- alle dichiarazioni rese dagli interessati.

Per la sua giuridica esistenza è necessaria soltanto la sottoscrizione dell'agente accertatore, mentre a nulla rileva che il soggetto destinatario della contestazione si sia rifiutato di firmare; del rifiuto o della impossibilità fisica di sottoscrivere ci si limiterà a dare conto.

La sottoscrizione dell'agente accertatore è richiesta a dimostrazione dell'autenticità e della provenienza dell'atto.

Si è discusso in passato se l'autorità procedente abbia l'obbligo di menzionare nel verbale la facoltà per il soggetto chiamato a rispondere dell'illecito di avvalersi del pagamento in misura ridotta. La Cassazione ha al riguardo affermato l'insussistenza di un tale obbligo, non espressamente imposto dall'art. 16 legge 689/81.

L'art. 8 della legge 241/90, sulla trasparenza amministrativa, impone, tra l'altro, l'indicazione espressa del responsabile del procedimento negli atti da comunicare a terzi e che appartengono a procedimenti di natura amministrativa. La norma è stata considerata non applicabile nel caso di contestazione di una violazione amministrativa, nel senso che l'omessa indicazione suddetta non è causa di nullità dell'atto; e ciò perché la ratio della norma citata risponde a esigenze diverse da quelle tutelate dall'art.14 legge 689/81 (Cass, sez. I, 28.9.2006 n.21058; Cass., sez.I, 11.1.2006 n.389).

Ad analoga conclusione si è giunti con riguardo al dovere di indicare il termine per impugnare l'accertamento e l'autorità contro la quale proporre l'impugnazione.

In questo caso la mancanza delle indicazioni non si risolve in un vizio dell'atto ma può essere fatta valere quale situazione su cui fondare la sussistenza di un errore di fatto in ordine ai termini fissati per la proposizione del gravame o per l'individuazione dell'autorità cui presentarlo.

Ad analoga conclusione si è altresì pervenuti a proposito del dovere di menzionare nella contestazione la facoltà, per il trasgressore, di tutelarsi facendo ricorso od opposizione.

Non occorre poi l'indicazione della norma violata, essendo sufficiente la succinta descrizione della condotta materiale addebitata al trasgressore e non ha rilievo l'eventuale indicazione errata della norma (Cass., sez. II, 23.1.2007 n.1412; Cass., sez. I, 29.3.2006 n.7123).

Neppure cagiona nullità della contestazione la mancata indicazione nel verbale dell'importo della sanzione irrogabile, sia perché l'omissione non viola il diritto di difesa del soggetto destinatario dell'atto e sia perché la sanzione è in genere determinata in un momento successivo dall'autorità cui è trasmesso il rapporto (Cass., sez. II, 26.10.2006 n.22120; Cass., sez. II, 4.11.2005 n.21361).

In generale le singole discipline di settore prescrivono all'agente accertatore di trascrivere nel verbale di contestazione le dichiarazioni rese dal trasgressore che questi voglia farvi inserire.

Tale inserzione costituisce certamente un obbligo per il funzionario e la violazione di questo dovere può ripercuotersi negativamente sulla validità della contestazione.

In generale, anche a prescindere dal dettato delle leggi speciali, è da ritenere che tutte le dichiarazioni dell'interessato possano essere verbalizzate, posto che l'art.13 della legge 689/81 autorizza l'interrogatorio.

Il verbale di accertamento redatto dal pubblico ufficiale nell'adempimento dei propri compiti di accertamento di violazione penali o amministrative ha efficacia probatoria di atto pubblico (Cass., sezioni unite, 9.4.1999 n.215; Cass., sezioni unite, 25.11.1992 n.12545).

La qualificazione di tali atti come atti pubblici comporta, ai sensi dell'art. 2700 c.c., che essi fanno 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 essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.

Il valore probatorio del verbale di accertamento ha carattere disomogeneo. Infatti:

- a) il verbale fa piena prova fino a querela di falso relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale e alle dichiarazioni a lui rese;
- b) quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni a lui rese dalle parti o da terzi, fa fede fino a prova contraria, che può essere fornita qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice e alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni;
- c) in mancanza della indicazione specifica dei soggetti le cui dichiarazioni vengono riportate nel verbale, esso costituisce comunque elemento di prova, che il giudice deve valutare in concerto con gli altri elementi e può essere disatteso solo in caso di sua motivata intrinseca inattendibilità, o di contrasto con altri elementi acquisiti nel giudizio, attesa la certezza, fino a querela di falso, che quelle dichiarazioni siano comunque state ricevute dall'ufficiale giudiziario. (Cass., sez. I, 20.3.2007, n.6565)

Ne segue che in caso di opposizione al provvedimento sanzionatorio, l'interessato, per dimostrare la non veridicità della provenienza dell'atto, dei fatti e delle dichiarazioni ivi attestate, deve proporre querela di falso e cioè vincere con una prova rigorosa la presunzione di verità che circonda per questi aspetti l'atto pubblico. Mentre per dimostrare l'infondatezza delle deduzioni e delle valutazioni espresse dall'organo accertatore o che le stesse dichiarazioni effettivamente rese dalle parti non rispondevano a verità, l'interessato può fornire qualsiasi altro, idoneo, mezzo di prova.

Va ricordato che con ordinanza 10.12.1987 n.504, la Corte Costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art.23 della legge depenalizzatrice, proposta che sull'assunto secondo cui la natura di atto

pubblico del verbale di accertamento renderebbe al cittadino eccessivamente difficile la prova contraria.

Il verbale costituisce atto fornito di pubblica fede per quanto il funzionario attesta essere avvenuto in sua presenza o essergli stato dichiarato e pertanto le false dichiarazioni relative all'identità o qualità personali proprie o altrui che il funzionario riceve integrano il delitto di falsità personale punito dagli artt. 495 e 496 c.p.

2) La contestazione postuma

Quando, per le circostanze del caso concreto, non sia possibile la contestazione immediata della violazione, l'art. 14, comma 2, legge 689/81 dispone che la contestazione debba avvenire entro 90 giorni dall'accertamento dell'illecito, nei confronti di soggetti residenti nel territorio della Repubblica, ovvero 360 giorni nei confronti di soggetti residenti all'estero.

Il termine per contestazione è un termine perentorio: la sua inosservanza comporta la decadenza dell'amministrazione procedente dal potere di sanzionare. L'effetto estintivo, contrariamente a quanto avviene nel caso di pagamento in misura ridotta, si verifica esclusivamente in relazione al soggetto al quale non è stata contestata né notificata la violazione e non si comunica agli altri soggetti (coautori o condebitori che siano). Potrebbe dunque verificarsi che, non contestata o notificata la trasgressione all'autore di essa, del pagamento debba rispondere solo il condebitore solidale.

L'estinzione, riferita alla sola persona di colui al quale la trasgressione non fu contestata né notificata, comporta l'impossibilità di qualunque azionamento della pretesa punitiva nei suoi confronti da parte della p.a. E dunque, nei rapporti interni tra condebitori solidali, la causa estintiva è opponibile agli altri soggetti tenuti al pagamento della sanzione: sì che costoro non possono esercitare l'azione di regresso per il rimborso della quota (Cass., sez. III, 28.3.2001, n.4507).

L'estinzione opera di diritto, al semplice verificarsi della scadenza del termine; dovrà conseguentemente essere rilevata d'ufficio tanto dall'autorità amministrativa che fosse chiamata a procedere, quanto dal giudice civile in sede di opposizione o dal giudice penale competente per la connessione tra la violazione e un reato.

La giurisprudenza ricollega l'effetto estintivo al semplice fatto che non possa essere fornita la prova dell'avvenuta notifica (Cass., sez. I, 17.1.1998 n.364).

Dal momento che sussiste uno iato temporale tra consumazione dell'illecito e contestazione, il problema che si pone è quello di stabilire il momento in cui si forma l'accertamento della violazione, a partire dal quale inizia a decorrere il termine di contestazione della violazione.

Al riguardo la giurisprudenza ha elaborato alcuni criteri di massima, alquanto elastici, adattabili alla singola fattispecie concreta.

Si afferma, *in primis*, che l'attività di accertamento dell'illecito non coincide 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 e afferenti agli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione.

Ciò però non significa che l'autorità amministrativa sia arbitra di fissare il *dies a quo* per la contestazione della violazione del tutto svincolato dal tempo in concreto occorso per l'accertamento.

I canoni elaborati dalla giurisprudenza consentono al giudice dell'opposizione di sindacare il comportamento tenuto dall'amministrazione precedente, valutando il complesso degli accertamenti compiuti dalla stessa e la congruità del tempo complessivamente impiegato in relazione alla complessità di tali accertamenti.

Il giudice dell'opposizione, tuttavia, non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare l'opportunità del compimento di atti istruttori collegati ad altri e posti in essere senza apprezzabile intervallo temporale.

Ha specificato la Suprema Corte che *“l'art.14 della legge 689 non comporta l'automatica predeterminazione del limite temporale del procedimento di verifica per l'accertamento dell'infrazione. Ciò, peraltro, non significa che l'autorità amministrativa è arbitra di fissare il termine iniziale della notifica della violazione in modo del tutto svincolato dal tempo occorso per l'accertamento. In realtà nell'attività di accertamento richiesta dalla norma rientra il tempo ragionevolmente necessario all'amministrazione per acquisire i dati e valutarne la consistenza ai fini della corretta formulazione della contestazione e compete al giudice di merito di apprezzarne la congruità in relazione alle concrete esigenze”* (Cass., 8.8.2005, n.16642; Cass., 24.5.2007 n. 12093).

Diverso il discorso nel caso in cui gli atti relativi alla violazione siano trasmessi all'autorità amministrativa competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria.

In tal caso, infatti, l'art. 14, comma 3, prevede che il termine entro il quale deve essere notificata la contestazione decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria.

La norma sottende una presunzione di equivalenza tra ricezione dei documenti e accertamento della violazione, decretando così in maniera rigida il decorrere del termine di contestazione.

Qualora la contestazione della violazione non venga effettuata in prossimità della consumazione dell'illecito si è anche posto il problema della validità della stessa nel caso in cui sia effettuata da un soggetto diverso da quello che ha proceduto all'accertamento della violazione.

Al riguardo la giurisprudenza non ha esitato a rilevare l'assenza, nella disciplina dell'accertamento e di contestazione dell'illecito amministrativo, di un principio che imponga l'identità soggettiva fra il soggetto che rileva l'infrazione ed il soggetto o l'organo dell'amministrazione che procede alla formale contestazione.

Quanto al contenuto ci si richiama a quello già specificato nel caso di contestazione immediata.

A livello normativo manca infatti una elencazione esaustiva o anche solo esemplificativa dei requisiti sostanziali che l'atto di contestazione deve possedere.

Tale atto, pertanto, non è soggetto a particolari formalità di legge né è subordinato a specifici modelli normativi.

L'accertamento dell'illecito può essere confermato o smentito in sede procedimentale per effetto della valutazione degli elementi istruttori ivi acquisiti; ma può anche accadere che il fatto illecito commesso risulti diverso, nei suoi elementi costitutivi, da quello contestato.

In tal caso l'amministrazione non può concludere il procedimento applicando una sanzione per il fatto diverso, ma, al contrario, deve adottare un atto di archiviazione della pretesa sanzionatoria e, nell'osservanza dei termini previsti dall'art.14, provvedere alla contestazione del nuovo fatto.

Ciò al fine di consentire all'interessato sia l'esercizio del proprio diritto di difesa in relazione al diverso addebito, sia la possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta ex art. 16 della stessa legge.

Tale soluzione deve essere adottata anche quando la diversità tra fatto illecito consumato e fatto illecito contestato emerga per effetto dell'attività difensiva svolta dall'interessato nell'ambito del procedimento sanzionatorio.

L'ipotesi dell'emersione in fase procedimentale di una diversità tra il fatto illecito contestato e quello realmente commesso deve ricevere un trattamento diverso rispetto all'ipotesi in cui la contestazione, pur individuando correttamente la condotta illecita posta in essere dall'autore della violazione, faccia riferimento a disposizioni normative non aderenti alla concreta fattispecie violativa.

La violazione del precetto della correlazione tra contestazione e "condanna" può ravvisarsi solo quando l'autorità amministrativa adotti il provvedimento sanzionatorio per un fatto -individuato nei suoi elementi oggettivi, costitutivi della fattispecie astratta, e nelle circostanze che comunque influenzino l'esito del procedimento- che non sia stato attribuito al trasgressore in sede di contestazione, ovvero applichi norme diverse da quelle richiamate nella stessa contestazione che siano però tali da determinare una lesione del diritto di difesa del destinatario, incidendo sulla possibilità di replicare all'accusa (Cass., sez. I, 18.2.2000, n.1876).

La contestazione dell'illecito permanente

Negli illeciti permanenti, la condotta antiggiuridica si caratterizza per la sua persistenza oltre il momento iniziale del perfezionamento dell'illecito, fino a quando l'autore della violazione non si adopera per rimuoverla.

In tale tipologia di illeciti, dunque, assume rilevanza non soltanto l'attività del soggetto che realizza la lesione del bene giuridicamente protetto, ma anche quella successiva di mantenimento; sicché la violazione cessa solo nel momento in cui si pone fine alla permanenza dello stato antiggiuridico.

Sotto il profilo strutturale, l'illecito permanente è un unico illecito, in quanto lesivo di un unico bene giuridico.

La contestazione di tale illecito, pertanto, non può non essere unica, rilevando la durata della permanenza sotto il profilo della quantificazione della sanzione.

Occorre però domandarsi se, accertata una violazione permanente e notificata la relativa contestazione all'interessato, lo stato di permanenza successivo a tale contestazione possa essere sanzionato in virtù dell'originaria contestazione o se necessiti di un nuovo atto d'addebito.

Condividendo l'impostazione assunta dalla giurisprudenza, si ritiene che la notificazione dell'accertamento dell'illecito cristallizzi la situazione antiggiuridica al momento di tale accertamento, determinando la giuridica cessazione della permanenza, e non possa assorbire o involgere anche il fatto che perduri materialmente dopo l'intervenuta contestazione della violazione, trattandosi di un fatto nuovo, per il quale l'amministrazione deve procedere a una nuova contestazione.

Inoppugnabilità del verbale di contestazione

L'atto di contestazione è privo di immediati e diretti effetti lesivi della sfera giuridico patrimoniale del destinatario, non costituendo esso titolo per l'applicazione e l'esecuzione della sanzione.

Pertanto nei confronti dell'atto di contestazione difetta l'interesse ad agire in giudizio. Del resto il giudizio di opposizione disciplinato dagli artt. 22 e 23 va instaurato contro il provvedimento che applica la sanzione amministrativa.

Da ciò consegue che non è ammissibile il ricorso giurisdizionale proposto prima che sia emanata l'ordinanza ingiunzione prevista dall'art.18.