

Sanzioni amministrative e illeciti amministrativi

La Sanzione Amministrativa va intesa come quella conseguenza giuridica ad un illecito amministrativamente censurato al quale il nostro ordinamento ricollega, in via principale, il pagamento di una somma di denaro ed in via secondaria o concomitante, provvedimenti che limitano il godimento di beni (es. fermi amministrativi), provvedimenti questi, che possono estendersi perfino alla privazione della proprietà degli stessi (es. confische).

Prima però di passare ad una disamina più approfondita di questo argomento, muovendoci appunto dalla definizione sopra enunciata, è bene delineare meglio cosa intendiamo per illecito amministrativamente sanzionato, più comunemente definito “Illecito Amministrativo” ed in che cosa esso si differenzia da altri illeciti previsti dal nostro ordinamento e cioè dall’illecito penale e dall’illecito civile.

L’illecito, in generale, è la violazione di un qualsivoglia precetto posto dal nostro ordinamento a tutela di un determinato interesse; partendo da questa asserzione ci è permesso delineare una prima distinzione, con l’illecito Amministrativo e l’illecito Penale da una parte e, l’illecito Civile dall’altra. Infatti, è facilmente intuibile che la disposizione violata, sia essa generatrice dell’illecito amministrativo o dell’illecito penale, mira a salvaguardare interessi di carattere pubblico mentre, il precetto violato, al quale consegue un illecito civile, ha l’obiettivo di salvaguardare degli interessi individuali e patrimoniali prevedendo tra l’altro, anche l’obbligo del risarcimento del danno da parte del responsabile della violazione stessa (art. 2043 del C.C.).

La distinzione fin qui proposta appare netta ed appagante ma, il confronto tra l’illecito Penale con l’illecito Amministrativo, fa sorgere qualche dubbio in quanto in questo caso, entrambi i precetti violati tendono a salvaguardare un interesse pubblico. Allora c’è e, dove va ricercata questa distinzione? In tal senso vi sono diversi orientamenti dottrinali: da una parte, c’è chi materializza questa distinzione intendendo l’illecito penale come la conseguenza giuridica di una violazione di una norma penale che in via generale, intende salvaguardare l’ordine sociale attraverso la comminazione di una “pena criminale” orientata ad infliggere una vera e propria sofferenza al soggetto cui essa è ingiunta mentre, determina la concretizzazione dell’illecito Amministrativo a seguito della violazione di un precetto che in se ha come obiettivo la salvaguardia di interessi pubblici di specifica attribuzione alla Pubblica Amministrazione; interessi pubblici che vengono a realizzarsi attraverso la comminazione di una “sanzione amministrativa”.

Altri orientamenti individuano diversità nei due illeciti sottolineando il fatto che, mentre la conseguenza giuridica della violazione di una norma penale (pena criminale) è applicabile solo alle persone fisiche (personalità della pena, I comma dell’art. 27 della costituzione), la sanzione amministrativa, legittima conseguenza dell’illecito amministrativo, è applicabile anche alle persone giuridiche.

Di fatto, da un punto di vista sostanziale, le conseguenze giuridiche dei due illeciti in esame, presentano delle indiscusse analogie che vengono alla luce se ci si sofferma a riflettere sugli obiettivi che si è posto all’epoca il Legislatore, depenalizzando alcuni fatti antigiuridici prima previsti come “reato”. Evidentemente la sua intenzione non è stata assolutamente quella di voler perseguire fini diversi da quelli iniziali, cioè salvaguardare l’ordine sociale attraverso l’esercizio di una potestà punitiva dello Stato, perché in verità, ha previsto solo l’irrogazione di “punizioni” più lievi per quei reati di più modesto disvalore sociale quindi, non sostituendo il “contenuto dei precetti” delle norme ma solo, sostituendo la valenza della sanzione penale con quella amministrativa, convertendo unicamente, le modalità di applicazione della sanzione stessa; genericamente, prima veniva irrogata dal Giudice Ordinario mentre ora dall’Autorità Amministrativa di volta in volta competente, lasciando quindi immutati i suoi fini originali.

La “pena criminale” e la “sanzione amministrativa” presentano anche evidenti parallelismi riguardo alcuni loro aspetti intrinseci quali, quello dell’afflittività (entrambi conferiscono al trasgressore conseguenze negative), quello della dissuasione (entrambi minacciano l’afflizione del danno, al potenziale trasgressore) e quello della giusta retribuzione dell’illecito, che dovrà essere proporzionata alla gravità dell’azione posta in essere (per le sanzioni amministrative, in generale, vedasi l’art. 11 della L. 689/1981 e per le sanzioni amministrative tributarie, vedasi l’art. 7 del D. Lgs. 18 Dicembre 1997, n. 472). Questo ultimo aspetto, quello della retribuzione appunto, va comunque ben distinto dall’aspetto risarcitorio e di recupero che invece va ad operarsi nei confronti del responsabile dell’illecito civile, dove la lesione giuridica venutasi a creare, va ad esaurirsi nello stesso momento del risarcimento.

Nonostante queste affinità, non vi è dubbio che tra le due sanzioni, penale ed amministrativa, è altresì dato cogliere delle distinzioni, come ad esempio:

- il diverso termine della prescrizione per esse previsto (sempre cinque anni per la sanzione amministrativa, ex Art. 28 L. 689/1981, e variabile in base al tipo di pena minacciata, ex art. 157 del C.P. per la sanzione penale);
- l'impossibilità della sanzione amministrativa di incidere sulla libertà personale a differenza della sanzione penale, vista la riserva all'Autorità Giudiziaria prevista dall'Art. 13 della Costituzione;
- la presunzione di colpevolezza caratterizzante l'accertamento dell'illecito amministrativo, assolutamente inammissibile nell'accertamento dell'illecito penale ove l'onere della prova, che va a formarsi nel dibattimento, è lasciata alla pubblica accusa. Nel procedimento dell'irrogazione della Sanzione Amministrativa, è la parte sanzionata che, opponendosi all'Ordinanza-Ingiunzione, dovrà produrre la prova della sua non colpevolezza come è sempre riservato all'opponente, l'onere di eccepire quei vizi procedurali non rilevabili d'ufficio come la mancata contestazione immediata (es. Cass. Civ., Sez. Lavoro, 2 Febbraio 1999, n. 865 e, Cass. Civ., Sez. I, 4 Aprile 1996, n. 3148).

In questo quadro generale, tenendo presente la variegata gamma delle sanzioni amministrative previste dal nostro ordinamento, in forma sicuramente riduttiva, è possibile raggruppare le sanzioni amministrative in queste due grosse categorie:

- a) sanzioni amministrative "pecuniarie" che prevedono quindi il versamento di una somma di denaro;
- b) sanzioni amministrative "non pecuniarie" che prevedono forme di "retribuzione" diverse dal versamento di una somma di denaro.

Volendo ben classificare la sanzione amministrativa pecuniaria, corre l'obbligo di prendere in considerazione l'articolo 10 della Legge 689/1981 il quale fornendo un'esatta definizione della stessa, ne permette altresì il suo immediato riconoscimento: "La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo. Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione superare il decuplo del minimo".

E' da evidenziare che tale norma, oltre a permetterci una diretta identificazione della sanzione amministrativa pecuniaria, fissando in concreto il limite minimo ed il limite massimo per essa prevedibile (eccetto che per le sanzioni proporzionali), si pone tra l'altro come punto di riferimento per il legislatore regionale prevedendo che comunque, fuori dai casi espressamente previsti dalla legge, il limite massimo per le sanzioni amministrative pecuniarie, non può superare il decuplo del minimo.

Le sanzioni amministrative non pecuniarie, in linea di massima a loro volta possiamo distinguerle in:

- **personali**, quali le sanzioni disciplinari come, la sospensione, la rimozione e la destituzione e le sanzioni interdittive come, l'interdizione o sospensione da un'arte, un'industria, una professione, un mestiere ecc.;
- **reali**, quali la sospensione di una licenza, il sequestro e la confisca.

Cercheremo di limitare il discorso alla concreta applicazione delle Sanzioni Amministrative pecuniarie e ciò non è possibile farlo senza far riferimento alla Legge 24 novembre 1981, nr. 689 la quale, dopo le preesistenti Leggi depenalizzatrici, L. 24 Dicembre 1967, n. 706 e, L. 3 Maggio 1967, n. 317, con evidente mandato di raccordo della disciplina delle violazioni amministrative, è stata la prima espressione legislativa che è riuscita a meglio discernere gli aspetti penalistici da quelli sulla responsabilità patrimoniale. Precedentemente, l'unica organica estrinsecazione in questa materia, la si poteva cogliere solo nella Legge 7 Gennaio 1929, nr. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni finanziarie), poi quasi integralmente sostituita dal D.Lgs. 18 Dicembre 1997, nr. 472 e dal D.Lgs. 5 Giugno 1998, nr. 203.

A tutt'oggi, la Legge 689/1981, pur con gli adattamenti subiti negli anni, ultimo la Legge 25 Giugno 1999 nr. 205, attuata mediante il D.Lgs. 30 Dicembre 1999 nr. 507 che ha introdotto importanti innovazioni al sistema sanzionatorio amministrativo, ed anche dopo la recente modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 1, deve essere considerata un vero e proprio "codice" di orientamento, al quale anche il legislatore Regionale deve far

riferimento nell'emanare norme inerenti gli illeciti amministrativamente sanzionabili: in essa, tra il 1° ed il 12° articolo, troviamo annoverati i principi generali ai quali le sanzioni amministrative in genere devono riferirsi; dal 13° al 31° articolo, viene enunciato il procedimento per la loro applicazione. Tutta la materia regolamentata da questa Legge e dalle altre leggi depenalizzatrici susseguitesi nel tempo, dagli operatori del settore comunemente viene definita "Depenalizzazione".

Fornita una descrizione, seppur riduttiva, di cosa deve essere inteso per sanzione amministrativa pecuniaria è opportuno porsi il problema di meglio comprendere quali tipi di sanzioni amministrative sono regolamentate dalla pluricitata Legge 24 Novembre 1981, n. 689. A questo ci viene incontro l'Art. 12 della stessa legge che così recita: "Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari." Seppur da una prima lettura, questo articolo ci dà la certezza che, salvo non sia diversamente stabilito e, salvo il caso delle violazioni disciplinari, tutte le sanzioni amministrative per le quali è espressamente previsto il pagamento di una somma di denaro, siano esse derivanti da una norma depenalizzata o ad origine amministrativa, sono regolamentate da questa legge, non chiarisce se anche le sanzioni accessorie conseguenti alle sanzioni amministrative pecuniarie rientrino nell'ambito di applicabilità del citato articolo 12.

In passato alcuni autori vedevano ristretta l'applicazione di detto articolo solo alla sanzione amministrativa pecuniaria ma, già solo tenendo presente l'intento iniziale del legislatore che, emanando la Legge 689/1981 ha inteso conglobare organicamente tutta la disciplina dell'irrogazione delle sanzioni amministrative, è difficile non far ricomprendere anche le sanzioni amministrative accessorie (intese come quelle sanzioni che non si esauriscono nel pagamento di una somma di denaro), nel citato Art. 12 tenendo conto anche del fatto che, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza, la qualificazione di pena principale o pena accessoria, in mancanza di una espressa previsione di legge deve essere dedotta non formalmente ma da una rigorosa valutazione del valore afflittivo della sanzione, ove questo si evidenzierà maggiore in quella principale, minore in quella accessoria.

Tale considerazione è avvalorata da una migliore lettura del secondo comma dell'Art. 20 della L. 689/1981, dalla quale può desumersi che l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, salvo eccezioni previste per legge (es. il D.Lgs. 30 Aprile 1992, n. 285 - nuovo C.d.S.), non è attuabile fino a che: "... è pendente il giudizio in 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". Infatti, tranne che per le specifiche ipotesi contemplate nel quarto comma dello stesso Art. 20, la Legge 689/1981, non ha previsto l'emissione, da parte dell'Autorità competente, di un'autonoma ordinanza per l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie quindi, da ciò la deduzione che, l'irrogazione della sanzione amministrativa principale e quella accessoria dovrà essere contestuale; questo, porta a rilevare da una parte che l'avvenuto pagamento in misura ridotta, ex Art. 16 L. 689/1981, impedisce l'irrogazione della sanzione accessoria e dall'altra, che la stessa sanzione accessoria, come quella principale, è sempre soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria in sede di opposizione all'ordinanza - ingiunzione emessa dall'Autorità competente.

* Le parole "non inferiore a lire quattromila" sono state sostituite dalle seguenti: "non inferiore a lire dodicimila" dall'art. 96 del D.Lgs. 30 Dicembre 1999, n. 507. Successivamente l'art. 51 del D. Lgs. 24 giugno 1998 n. 213 ha così convertito e troncato queste somme: € 6,00 ed € 10.329,00.

L'illecito amministrativo ambientale può essere contestato all'obbligato in solido quando il fatto risulta essere commesso da ignoti?

Risposta (a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta): l'identificazione del trasgressore non è requisito di legittimità dell'atto di contestazione e della successiva ordinanza-ingiunzione, perché l'istituto della responsabilità solidale previsto dall'art. 6 della legge n. 689 del 1981 mira proprio ad evitare che la violazione resti impunita nelle ipotesi in cui risulti impossibile identificare con certezza l'autore della violazione, mentre è facilmente individuabile la persona (fisica o giuridica) obbligata in solido. [1]

Ad ogni modo, questa soluzione non può essere adottata in tutti i casi in cui è possibile identificare l'autore della violazione amministrativa ambientale. Infatti, la Cassazione [2] ha precisato che l'identificazione del soggetto attivo dell'illecito, sebbene non sia un requisito di legittimità dell'ordinanza-ingiunzione emessa nei confronti dell'obbligato solidale, risulti comunque necessaria ai fini della prova della violazione nel giudizio di opposizione, della valutazione della motivazione dell'ordinanza-ingiunzione, della contestazione dei presupposti della solidarietà in relazione ai rapporti tra trasgressore e responsabile solidale e dell'esperimento dell'azione di regresso.

[1] Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 1997, n. 172, in Giust. Civ. Mass., 1997, p. 30.

[2] Cass., Sezioni Unite, 29 gennaio 1994, n. 890

Spunti teorico-pratici in materia di accertamento degli illeciti amministrativi ambientali

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Premessa

L'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali consiste nell'attività volta ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative. Si tratta di un'attività di natura sia certificativa che valutativa, in quanto l'agente non solo procede ad accertare la violazione in concreto verificatasi, ma inoltre ne fornisce una qualificazione giuridico-formale in termini di illecito.

Gli atti di accertamento possono rappresentare l'avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, poiché si prestano ad aprire la sequenza degli atti endoprocedimentali funzionalmente collegati in vista dell'emanazione del provvedimento finale di ingiunzione o archiviazione. Invero, non ogni accertamento comporta l'apertura del relativo procedimento amministrativo sanzionatorio: in primo luogo, può accadere che gli organi preposti al controllo verifichino l'avvenuta osservanza delle disposizioni ambientali; inoltre, può succedere che gli agenti accertatori riscontrino la sussistenza di violazioni dotate di rilevanza penale, comunicando la relativa denuncia o notizia di reato all'autorità giudiziaria.

Il verbale di accertamento

L'attività di accertamento propriamente detta deve essere tenuta distinta dalla sua verbalizzazione. Il verbale di accertamento (spesso indicato anche col nome di verbale di ispezione o sopralluogo) rientra nella categoria degli atti attestativi, cioè quelli adibiti a documentare dati acquisiti mediante l'accertamento stesso. In particolare, nel genere degli atti attestativi tale verbale si contraddistingue per la sua caratteristica di essere una narrazione storico-giuridica contenuta in un documento con finalità di certezza giuridica. Invero, la legge 24 novembre 1981, n. 689 non nomina mai un verbale di accertamento quale atto essenziale del procedimento sanzionatorio. Pur in assenza di una espressa previsione normativa, alcuni autori [1] ritengono che tutte le operazioni previste dall'art. 13 debbano comunque essere trasfuse in un verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico, vista l'analogia intercorrente tra procedimento penale e procedimento amministrativo sanzionatorio. Secondo altra dottrina [2] il silenzio della legge legittima una certa libertà di forme; peraltro, sul presupposto che non tutti i fatti accertati dagli organi di controllo rilevino ai fini del procedimento sanzionatorio, si ritiene che non sia necessaria la verbalizzazione degli atti di accertamento irrilevanti ai fini della contestazione della violazione. Nella prassi la verbalizzazione dell'accertamento rappresenta la regola: normalmente le risultanze dell'avvenuto sopralluogo sono trasfuse in un atto scritto (verbale) che documenta dettagliatamente quanto verificato dagli organi di controllo. Tuttavia, nella pratica può accadere che in alcuni casi manchi un vero e proprio verbale di accertamento come atto separato e diverso rispetto al processo verbale di contestazione: ad esempio, nell'ipotesi di controlli su strada aventi ad oggetto il trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario il verbale ai sensi degli art. 15 e 52, 3° comma del D. Lgs. n. 22/1997 è spesso redatto in loco e comunicato personalmente al trasgressore mediante consegna di una copia del processo verbale di contestazione dell'illecito amministrativo. In realtà, la trasposizione delle operazioni di accertamento in un atto scritto è funzionale non solo all'esercizio delle garanzie difensive, ma anche alla prova della sussistenza dell'illecito contestato. Di conseguenza, nei casi in cui non sia redatto un distinto verbale di sopralluogo, può ritenersi che il medesimo documento assolva la duplice funzione di verbale di accertamento ed atto di contestazione; pertanto, sarà cura dell'organo che esegue il controllo di illustrare compiutamente nello stesso atto di contestazione le operazioni di accertamento compiute, in modo che esse risultino da un appropriato verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico.

Da quanto appena esposto, emerge che il verbale di accertamento non debba essere confuso con la contestazione della violazione amministrativa disciplinata dall'art. 14 della legge 689/1981: la legge richiede che la contestazione contenga i soli "estremi della violazione" e non anche una descrizione completa di tutte le attività eseguite nel corso del sopralluogo. Dunque, soltanto la contestazione (e non il verbale di accertamento) circoscrive l'oggetto del procedimento amministrativo sanzionatorio con effetto preclusivo rispetto ad altre violazioni eventualmente pure accertate nel corso dell'attività di controllo, ma non contestate agli interessati nei termini di legge.

Gli atti accertativi previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981

La fase dell'accertamento della violazione amministrativa rappresenta una delle novità di maggior rilievo introdotte dalla legge n. 689/1981. Sopperendo alle carenze della legislazione previgente, l'art. 13 della legge 689/1981 dedica un'apposita disciplina agli atti accertativi. Nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge n. 689 del 1981 la funzione di vigilanza amministrativa si esprime attraverso incisivi poteri di accertamento riconosciuti in modo puntuale agli organi che esercitano tale funzione [3]. Sotto il profilo funzionale, tutti i poteri previsti dall'art. 13 si esprimono in atti di accertamento, ossia atti dotati di una finalità di acquisizione di scienza.

L'art. 13 della citata legge n. 689/1981 disciplina i diversi tipi di attività, prevedendo due categorie di soggetti competenti ad eseguire gli accertamenti di violazioni amministrative: gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ed i generici organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa. Infatti, il 4° comma dell'art. 13 riconosce espressamente agli organi di polizia giudiziaria il potere di accertare le violazioni punite con sanzione amministrativa: tale disposizione è stata introdotta per superare l'ostacolo rappresentato dall'allora vigente art. 219 del codice di procedura penale (corrispondente all'attuale art. 55 c.p.p.) che riservava alla polizia giudiziaria la funzione di applicare la legge penale, senza menzionare lo specifico potere di accertamento degli illeciti amministrativi.

L'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede atti di accertamento di diversa intensità a seconda che gli addetti al controllo rivestano o meno la qualifica di organi di polizia giudiziaria. Infatti, la legge riserva alla sola polizia giudiziaria la facoltà di procedere a perquisizioni, sia pure in casi circoscritti e previa autorizzazione del giudice. Ad ogni modo, l'attività svolta ai sensi dell'art. 13, anche se compiuta da organi appartenenti alla polizia giudiziaria, resta comunque attività di vigilanza amministrativa, che si esprime in atti amministrativi in senso proprio.

L'art. 13 rappresenta la norma cardine in materia di atti di accertamento di violazioni amministrative, prevedendo una disciplina generale dei poteri degli organi addetti al controllo delle violazioni amministrative. Tuttavia, si deve rammentare che tale disposizione contiene una clausola di riserva espressa, che fa salvo l'esercizio di specifici poteri di accertamento previsti da leggi vigenti. [4]

La norma attribuisce a tutti gli organi competenti ad eseguire il controllo delle violazioni amministrative ambientali i seguenti poteri:

- acquisire informazioni;
- procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- eseguire rilievi ed altre operazioni tecniche;
- procedere a sequestro cautelare facoltativo;
- procedere a sequestro obbligatorio nei casi previsti dalla legge.

Informazioni

Rientra nella competenza degli organi addetti al controllo la facoltà di richiedere informazioni. L'assunzione di informazioni provenienti da soggetti pubblici o privati rappresenta il primo nucleo dell'attività di ricerca e acquisizione di dati svolta dal personale che esegue l'accertamento delle violazioni amministrative ambientali.

Tale acquisizione di notizie utili ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi si può realizzare mediante una gamma eterogenea di atti con finalità di acquisizione di scienza: ad esempio, si pensi alla richiesta di chiarimenti all'interessato o ai terzi, al rilascio di documentazione in originale o in copia, alla presa visione di registri o archivi.

Appare opportuno precisare che nel corso dell'accertamento l'interessato può essere sentito senza necessità dell'assistenza di un difensore. Infatti, l'ordinamento collega le garanzie di difesa soltanto all'interrogatorio in senso tecnico, disciplinato dal codice di procedura penale in relazione a fatti costituenti reato (e non illecito amministrativo).

Ispezioni

L'art. 13 prevede la facoltà degli addetti al controllo di procedere ad ispezioni. L'ispezione è l'attività tesa alla diretta visione e constatazione dello stato di un oggetto o di un luogo, senza possibilità di intervenire sullo status quo.

L'esercizio di questo potere è sottoposto dalla norma ad alcune precise limitazioni: in primo luogo, la legge consente la sola ispezione di cose e luoghi, escludendo la facoltà di eseguire ispezioni personali; inoltre, l'art. 13 non ammette l'indiscriminata ispezione di luoghi, ma circoscrive il potere di ispezione a luoghi diversi dalla privata dimora. Il concetto di privata dimora di cui all'art. 13 della legge 689/1981 non deve essere inteso in senso civilistico come "luogo nel quale la persona si trova, anche solo in via transitoria", ma piuttosto va interpretato alla stregua del concetto di privata dimora rilevante per la sussistenza del delitto di violazione di domicilio ai sensi dell'art. 614 del codice penale. Di conseguenza, attingendo alla giurisprudenza formatasi in relazione al citato art. 614 c.p., la nozione di privata dimora include ogni ambiente in cui si esplica la sfera intima e privata di un determinato soggetto.

Mentre il primo comma dell'art. 13 attribuisce a tutti gli addetti al controllo il potere di ispezionare luoghi diversi dalla privata dimora, il 4° comma del medesimo articolo riserva soltanto agli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria il potere di effettuare perquisizioni. Le perquisizioni e le ispezioni soggiacciono al medesimo limite di avere ad oggetto soltanto cose e luoghi diversi dalla privata dimora [5]. Tuttavia, la legge riserva le perquisizioni alla sola polizia giudiziaria, in quanto atti dotati di una più intensa capacità invasiva: mentre le ispezioni consistono nella mera osservazione diretta di cose e luoghi, le perquisizioni invece comportano la specifica ricerca di cose su oggetti o luoghi.

Secondo l'opinione dominante, le ispezioni rientrano nell'ambito degli atti di accertamento, in quanto in esse prevale la funzione di acquisizione di scienza. Comunque, in mancanza di una legge che detti una disciplina generale delle ispezioni amministrative, i limiti all'esercizio della potestà ispettiva risultano incerti. Nella prassi si è affermato l'orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo [6] risultino applicabili le disposizioni del codice di procedura penale. Tuttavia, tale soluzione è criticata da quanti obiettano la necessità di fissare principi propri ed autonomi delle ispezioni amministrative sul presupposto della radicale diversità di funzione e finalità delle ispezioni che si svolgono nel campo penale rispetto a quelle che si compiono nel settore amministrativo. Ad ogni modo, anche per le ispezioni devono valere i principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, ragionevolezza).

Rilievi ed altre operazioni di tipo tecnico

L'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede tra gli atti di accertamento anche operazioni di tipo tecnico, ossia tali da richiedere l'impiego della scienza e della tecnica. La citata disposizione menziona espressamente i rilievi segnaletici, descrittivi o fotografici; tuttavia, si tratta di un elenco aperto, visto che il medesimo art. 13 contiene una clausola di rinvio ad "ogni altra operazione tecnica". Di conseguenza, sono ammissibili tutte le operazioni tecniche rese di volta in volta necessarie a seconda del tipo di violazione che deve essere accertata: gli organi di controllo, pertanto, possono effettuare misurazioni, planimetrie, fotografie ed altri accertamenti tecnici.

Gli accertatori possono procedere direttamente oppure mediante l'ausilio di persone dotate della necessaria preparazione, vista la natura tecnico-scientifica di tali atti.

Tra le varie operazioni tecniche, le fotografie assumono particolare importanza i fini dell'accertamento delle violazioni ambientali. La documentazione fotografica, infatti, offre all'autorità amministrativa competente a decidere se archiviare il procedimento sanzionatorio o emanare l'ordinanza ingiunzione "una visione non supposta e teorica, ma reale e diretta dei fatti e delle cose con conseguente esame generale e approfondito dell'insieme e dei particolari." [7]

Sequestro facoltativo

Il 2° comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede il potere discrezionale degli organi accertatori di procedere a sequestro cautelare. La norma rappresenta una delle disposizioni più innovative della legge 689/1981, perché nel previgente sistema di diritto amministrativo il sequestro cautelare costituiva una misura del tutto eccezionale.

L'istituto assolve una funzione cautelare, poiché la creazione di un vincolo sul bene serve ad evitare che la cosa sia sottratta nelle more del procedimento sanzionatorio. Più precisamente, si tratta di una misura cautelare reale, ossia un vincolo che ha ad oggetto beni e ne determina la temporanea indisponibilità. Per questa ragione il sequestro cautelare è collegato funzionalmente alla successiva confisca amministrativa, proprio perché esso serve ad impedire la sottrazione del bene prima che ne venga disposta la confisca con il provvedimento sanzionatorio finale. Di conseguenza, l'art. 13, 2° comma deve essere letto congiuntamente all'art. 20 della legge 689/1981, che in generale prevede le sanzioni amministrative accessorie e specificamente disciplina i casi in cui è possibile procedere a confisca amministrativa. Infatti, esclusivamente le cose passibili di confisca amministrativa possono essere antecedentemente colpite da un provvedimento di sequestro cautelare. Dunque, l'ambito oggettivo del provvedimento cautelare è delineato dall'art. 20 della legge n. 689/1981, nel senso che i casi in cui è possibile procedere a sequestro sono i medesimi in cui è possibile disporre la confisca amministrativa. Pertanto, alla luce dell'art. 20 della suddetta legge 689/1981 può essere disposto il sequestro cautelare di tali tipologie di cose: quelle che servono o furono destinate a commettere la violazione; le cose che costituiscono il prodotto della violazione; i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione integra violazione amministrativa.

Resta da chiarire se le cose appartenenti a terzi possano comunque essere sequestrate. Come si è detto, per l'individuazione dei beni che possono formare oggetto di sequestro il 2° comma dell'art. 13 rinvia al citato art. 20, 3° comma della legge 689/1981. Pertanto, ai fini del definitivo provvedimento di confisca, tale norma subordina l'applicabilità della confisca all'appartenenza delle cose ai destinatari dell'ingiunzione di pagamento. Tuttavia, gli accertamenti in ordine alla titolarità del bene oggetto del sequestro sembrano incompatibili con l'esigenza cautelare, che richiede per sua stessa natura la tempestività dell'intervento. Questa soluzione pare confermata dall'art. 9, 1° comma del D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, che prevede esplicitamente l'obbligo di annotare le cose sequestrate in un registro apposito, con indicazione delle generalità non solo del trasgressore, ma anche di eventuali altre persone cui appartengano.

Il sequestro disciplinato dal 2° comma dell'art. 13 è facoltativo, nel senso che l'esecuzione o meno del provvedimento rientra nel potere discrezionale degli organi accertatori. Dunque, il sequestro previsto dal 2° comma dell'art. 13 è sempre facoltativo, anche nei casi in cui la successiva confisca sia obbligatoria: in sintesi, si può procedere a sequestro in tutti i casi in cui si può o si deve procedere a confisca.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza amministrativa, il sequestro deve avvenire nei modi e limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. La specifica disciplina delle modalità di esecuzione del sequestro e della destinazione delle cose sequestrate è contenuta nel D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, emanato in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Il decreto n. 571/1982 dedica particolare attenzione alla tutela dell'interesse dei destinatari del provvedimento cautelare: in quest'ottica prevede l'obbligo del verbale di sequestro, nonché la possibilità di proporre opposizione, anche immediata, avverso la misura cautelare davanti alla medesima autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione. Ulteriore garanzia per gli interessati è la previsione

di una forma di silenzio-assenso rispetto a tale ricorso, nel senso che è accordato un termine di dieci giorni affinché la pubblica amministrazione decida con provvedimento motivato; in caso contrario, il silenzio equivale ad accoglimento dell'opposizione. La restituzione delle cose sequestrate può essere disposta anche prima dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio; altrimenti l'eventuale restituzione è disposta con l'ordinanza finale, sempre che non sia prevista la confisca dei beni precedentemente sequestrati.

Per concludere, si segnala che il 3° comma dell'art. 13 contempla la diversa ipotesi del sequestro obbligatorio, prevedendo che "è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione." Come si vede, l'istituto esula dal tema degli illeciti amministrativi ambientali oggetto della presente trattazione; tuttavia, al fine di distinguerlo dal sequestro previsto dal 2° comma del citato art. 13, appare opportuno ricordare che, se ricorrono i presupposti tassativamente indicati dal 3° comma, la creazione del vincolo sul bene non rientra nella mera facoltà degli accertatori, ma costituisce per essi un vero e proprio obbligo.

Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"

di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com

[1] Assini, Sanzioni amministrative: aspetti di diritto processuale, in Suppl. al n.1/1984 de "Il consiglio Superiore della Magistratura", Roma p. 247; M. A. Sandulli, Le sanzioni amministrative pecuniarie, Casa Editrice Dott. Eugenio Novene, Napoli, 1983, p. 179.

[2] A. Travi, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, CEDAM, Padova, 1983, p. 97.

[3] Come si vedrà nel paragrafo successivo, comunque il legislatore del 1981 riserva agli organi di polizia giudiziaria il più penetrante dei poteri previsti dall'art. 13, ossia la perquisizione.

[4] Si pensi alla specifica disciplina dei controlli prevista dalla normativa in materia di tutela delle acque dall'inquinamento dal D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (artt. 28, 4° comma e 50). Per un'approfondita analisi dell'argomento si veda M. Santoloci, Rifiuti, acque, aria, rumore. Tecnica di controllo ambientale, op. cit., p. 79 e seguenti.

[5] L'esclusione di ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari è stata introdotta soltanto in una fase molto avanzata della discussione parlamentare del progetto di legge; tale limitazione è stata prevista sulla base del minore danno che arreca l'illecito amministrativo all'interesse sociale. Invece, l'originario disegno di legge prevedeva che tutti gli organi competenti ad esercitare la funzione di vigilanza amministrativa, a prescindere dalla sussistenza o meno della qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, potessero compiere perquisizioni anche personali e domiciliari, previa autorizzazione del giudice; infatti, si riteneva che un'efficace opera di accertamento non potesse prescindere dalla "possibilità di ricercare le cose pertinenti agli illeciti amministrativi, che si trovino addosso al responsabile o in un luogo di sua disponibilità."

[6] Si pensi, ad esempio, alle ispezioni di pubblica sicurezza o a quelle tributarie.

[7] M. Santoloci, Rifiuti, acque, aria, rumore. Tecnica di controllo ambientale, Laurus Robuffo, 2003, p. 95.

La duplice accezione del termine “contestazione” di una violazione amministrativa ambientale

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Premessa

In materia di illeciti amministrativi ambientali si parla di contestazione della violazione in una duplice accezione. In primo luogo, il dato testuale dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 fa riferimento alla “contestazione immediata” della violazione ai soggetti interessati. Inoltre, in campo amministrativo punitivo il termine contestazione è utilizzato anche per indicare l'atto scritto contenente la descrizione dell'addebito (il cosiddetto processo verbale di contestazione).

Dunque, il termine “contestazione” riveste due diversi significati, che appare opportuno specificare.

La contestazione immediata come alternativa alla notifica

Secondo una prima prospettiva, il legislatore si avvale della parola “contestazione” per designare una delle due forme di comunicazione dell'addebito (la cosiddetta contestazione immediata), in alternativa alla notifica nel termine di novanta giorni.

Infatti, l'art. 14 della legge n. 689/1981 prevede che la violazione amministrativa riscontrata attraverso l'attività di accertamento possa essere immediatamente contestata al trasgressore e alla persona obbligata in solido; qualora tale contestazione immediata non sia avvenuta, gli estremi della violazione devono essere notificati agli interessati nel termine di novanta giorni dall'avvenuto accertamento.

Dunque, il citato art. 14 della legge 689/1981 prevede due modalità attraverso le quali l'accertatore può comunicare all'interessato che gli è imputato un illecito amministrativo: l'una immediata, attraverso consegna di copia del verbale direttamente nelle mani di trasgressore e obbligato in solido; l'altra differita, mediante notifica dell'atto di contestazione agli interessati residenti in Italia entro il termine perentorio di novanta giorni dall'accertamento. [1]

Pertanto, il richiamato art. 14 si riferisce alla contestazione qualificandola come immediata: in questo modo il legislatore indica la più frequente forma di comunicazione all'interessato dell'accertata violazione amministrativa.

In questa specifica accezione la contestazione rappresenta un'alternativa rispetto alla notifica. Infatti, il sistema della legge n. 689/1981 limita la contestazione immediata della violazione amministrativa ai casi in cui questa sia possibile. L'accertatore, laddove non abbia proceduto all'immediata contestazione dell'addebito, deve provvedere a notificare gli estremi della violazione secondo le disposizioni previste dalle leggi vigenti. Nell'interpretazione della giurisprudenza, [2] la tempestività di cui parla l'art. 14 della l. 689 del 1981 va intesa in senso relativo e correlata allo scopo della norma, ossia l'esigenza di garantire l'esercizio delle difese da parte dei contravventori. La mancata contestazione diretta e personale, anche se possibile, non estingue l'obbligazione sanzionatoria, benché possa integrare un'ipotesi di responsabilità disciplinare a carico dell'accertatore e determinare l'attenuazione del valore probatorio dell'atto di accertamento in sede di opposizione giudiziale [3]. Infatti, ai sensi del 5° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981, l'unico adempimento essenziale per evitare l'estinzione del debito sanzionatorio è la notifica nel termine perentorio indicato dalla legge.

La notifica, prevista per le residuali ipotesi in cui la comunicazione immediata non sia avvenuta, deve essere effettuata entro il termine di novanta giorni dall'accertamento. Dalla lettura dell'art. 14, 2° comma, che prevede che l'atto sia notificato nei casi in cui non sia avvenuta la contestazione immediata “per tutte o per alcune delle persone indicate dal comma precedente” (ossia autori, eventuali concorrenti nell'illecito e responsabili in solido), si ricava che la contestazione immediata e quella differita possano coesistere. Infatti, quando la medesima violazione deve essere comunicata a più persone, può accadere che gli estremi dell'illecito siano contestati immediatamente ai soggetti nei cui confronti sia possibile una comunicazione personale e diretta, mentre vengano successivamente notificati agli altri destinatari nel termine di novanta giorni previsto dalla legge.

Il processo verbale di contestazione

Sotto altro profilo, il termine contestazione sta anche ad indicare l'atto scritto con cui formalmente è comunicato l'addebito agli interessati, ossia il sommario processo verbale di contestazione [4]. Si tratta di un atto redatto e sottoscritto dall'agente accertatore, finalizzato a rendere noto ad un determinato soggetto che gli è imputata una specifica violazione amministrativa ambientale.

Di regola, gli organi di vigilanza ambientale eseguono la contestazione avvalendosi di modulistica prestampata; tuttavia, in presenza di accertamenti complessi può accadere che per la stesura dell'atto di contestazione della violazione non venga utilizzato il supporto di moduli prestampati.

Il processo verbale di contestazione deve essere tenuto distinto dal verbale di accertamento. I due documenti hanno in comune la forma scritta, tuttavia assolvono due diverse funzioni e presentano un contenuto diverso. Il verbale di accertamento illustra l'attività accertativa svolta dagli organi di vigilanza ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981; tale atto indica i singoli atti di accertamento svolti nel corso dell'attività di vigilanza amministrativa ambientale e i risultati cui tali atti hanno condotto. Invece, il processo verbale di contestazione è il documento mediante il quale il trasgressore viene messo a conoscenza della violazione ed è sufficiente che contenga la mera indicazione degli estremi della violazione (e non anche la dettagliata descrizione di tutti gli atti di accertamento).

Sotto altro profilo, il processo verbale di contestazione non va confuso con il "rapporto" redatto ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Nella logica della legge n. 689/1981, ai sensi dell'art. 14 l'atto di contestazione è indirizzato esclusivamente a trasgressore e obbligato in solido, contiene la mera indicazione degli estremi della violazione ed è funzionale all'esercizio del diritto di difesa; invece, a norma dell'art. 17 il rapporto è diretto all'organo titolare della potestà sanzionatoria, delinea compiutamente il fatto illecito contestato e gli atti di accertamento compiuti ed è funzionale alla verifica della fondatezza dell'accertamento medesimo.

Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale" di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com

[1] Il 2° comma dell'art. 14, prevede un termine di trecentosessanta giorni per la notifica degli estremi della violazione ai trasgressori residenti all'estero.

[2] Per tutte, Cass. civ., Sezioni Unite, 25 novembre 1992, n. 12545.

[3] Cass. Civ., sez. III, 1 agosto 2000, n. 10036, in Arch. Giur. Circ., 2000, p. 742; conformemente, Cass., Sez. I, 14 ottobre 1995, n. 10753, in Foro it., Rep., 1996, voce Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 72.

[4] Per una dettagliata analisi sul contenuto dell'atto di contestazione e sulle modalità di corretta stesura di tale processo verbale si veda M. Santoloci e S. Pallotta, Manuale dell'illecito amministrativo ambientale, 2004, Laurus Robuffo, p. 183 e seguenti.

Cosa si intende per sanzione amministrativa e quali sono le sue principali tipologie?

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

La sanzione amministrativa come pena per l'illecito amministrativo

La sanzione amministrativa è la pena che la legge prevede per l'illecito amministrativo. In una prospettiva formale, si può definire come amministrativa la sanzione normalmente irrogata da una pubblica amministrazione [1] all'esito di un vero e proprio procedimento amministrativo [2] mediante un peculiare provvedimento denominato ordinanza ingiunzione.

In generale, le fattispecie punitive si caratterizzano dal punto di vista strutturale per la compresenza del binomio "precetto-sanzione": alla violazione di una norma che impone una determinata condotta (attiva o omissiva), un'altra disposizione di legge collega l'irrogazione di una sanzione. In particolare, nel caso dell'illecito amministrativo alla violazione di un precetto consegue l'applicazione di una sanzione amministrativa come pena in senso tecnico, [3] ovvero una misura con finalità di prevenzione generale e speciale [4]. Infatti, la sanzione amministrativa ha contenuto afflittivo: sebbene spesso consista nell'obbligazione di pagare una somma di denaro, la sanzione amministrativa riveste per l'autore della violazione la natura di punizione per la realizzazione di una condotta normativamente vietata o per l'omissione di un comportamento doveroso.

In base ai possibili diversi criteri di classificazione, le sanzioni amministrative possono essere distinte in: principali ed accessorie, a seconda che esse costituiscano la sanzione base applicata per la violazione amministrativa oppure integrino una sanzione ulteriore che accede alla sanzione principale; pecuniarie e interdittive, a seconda che il loro contenuto sia il pagamento di una somma di denaro oppure la privazione di una facoltà o un diritto.

Le sanzioni amministrative pecuniarie

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma di denaro. Essa rappresenta la "pena" amministrativa per antonomasia [5] e costituisce il modello base di sanzione prevista e disciplinata dalla legge generale 24 novembre 1981, n. 689. Infatti, ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 689/1981, il Capo della legge n. 689/1981 dedicato alle sanzioni amministrative si applica a tutte le violazioni amministrative per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, salvo diversamente stabilito.

L'art. 10 della legge n. 689 del 1981 predetermina il rapporto che deve intercorrere tra il limite minimo e massimo delle sanzioni amministrative, allo scopo di evitare un'eccessiva ampiezza della forbice edittale. In realtà, la norma impone un limite valevole soltanto per la legislazione regionale, poiché gli importi indicati dall'art. 10 della legge n. 689/1981 possono essere derogati da successive leggi statali; ed infatti, in campo ambientale sono frequenti trattamenti sanzionatori con un quadro edittale molto più severo rispetto a quello dettato dall'art. 10 della legge n. 689/1981, a fronte della rilevanza del bene giuridico tutelato [6]. Invece, i limiti della misura edittale delle sanzioni pecuniarie previsti dall'art. 10 vincolano il legislatore regionale [7]: come è noto, la legge regionale può prevedere sanzioni amministrative, poiché nella riserva di legge prevista dall'art. 1 della menzionata legge 24 novembre 1981, n. 689 è inclusa anche la legge regionale; tuttavia, il rapporto tra minimo e massimo predeterminato dalla legge n. 689 del 1981 limita la legislazione regionale, in quanto tale legge statale rappresenta per le Regioni una normativa di principio nel cui rispetto esercitare la potestà legislativa regionale. Il limite minimo delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 10€ invece il limite massimo è di 15.000€ ed è previsto dallo stesso art. 10.

Nel genere delle sanzioni amministrative pecuniarie si riscontrano diverse tipologie: il modello più ricorrente è rappresentato dalla previsione di una sanzione pecuniaria con una misura edittale che va da un importo minimo ad una somma massima, nell'ambito della quale l'autorità amministrativa determina la somma da pagare in applicazione dei criteri previsti dall'art. 11 della legge n. 689/1981; in materia ambientale, come esempio della più diffusa forma di sanzione pecuniaria possiamo citare l'art. 52 del D.

Lgs. 5 febbraio 1997 che, per la violazione degli obblighi di comunicazione al Catasto rifiuti, di tenuta dei registri obbligatori e di compilazione dei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati, prevede tutte sanzioni pecuniarie dotate di una forbice edittale all'interno della quale spetta all'autorità amministrativa quantificare la sanzione da applicare al caso concreto.

Altro possibile modello di sanzione pecuniaria è quella cosiddetta proporzionale, che si caratterizza per il fatto che in tali ipotesi il legislatore limita la discrezionalità dell'amministrazione, affidando la commisurazione della sanzione ad un meccanismo automatico collegato a fattori predeterminati dalla legge. Sia nel caso delle sanzioni pecuniarie proporzionali che nell'ipotesi in cui la legge prestabilisca il minimo e il massimo della sanzione, l'azione amministrativa volta a graduare la misura della sanzione è attività discrezionale; tuttavia, in entrambi i casi la legge fissa i limiti all'esercizio della discrezionalità amministrativa, o predeterminando la forbice edittale oppure collegando la quantificazione della sanzione a parametri predefiniti. Ulteriore caratteristica delle sanzioni proporzionali è che esse non hanno limite massimo (art. 10, 1° comma), a differenza delle sanzioni pecuniarie caratterizzate dalla presenza di un quadro edittale, per le quali la legge prevede il limite massimo di 15.000,00 Euro.

Altro tipo di sanzioni amministrative pecuniarie è quello a somma fissa, integrata sostanzialmente da una percentuale o un multiplo della cifra di cui il trasgressore ha ommesso di effettuare il pagamento. La caratteristica precipua di tale forma di sanzione pecuniaria consiste nell'assenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione nella determinazione del quantum debeatur. A titolo di esempio, si pensi in materia edilizia al mancato versamento nei termini del contributo per il rilascio del permesso di costruire, per il quale l'art. 42 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 prevede un aumento del contributo in misura fissa a seconda del numero di giorni di ritardo.

Le sanzioni amministrative interdittive

Accanto a quelle pecuniarie, vi sono le sanzioni interdittive, che consistono “nella privazione di un diritto o di una capacità nei confronti di chi abbia trasgredito ad un precetto” [8]. Anche se la distinzione non è sempre facile, le sanzioni di tipo interdittivo si differenziano da altre misure amministrative che, pur avendo analogo contenuto (si pensi alle revoche di provvedimenti favorevoli ai destinatari), non rappresentano pene in senso tecnico, perché non contraddistinte da finalità di deterrenza e prevenzione [9].

Le sanzioni interdittive possono integrare sanzioni principali oppure accessorie, a seconda che conseguano direttamente alla violazione amministrativa oppure rappresentino una pena subordinata e complementare rispetto alla sanzione principale.

Come abbiamo già illustrato, la legge n. 689 del 1981 è volta a disciplinare le violazioni per le quali è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 12): nel sistema della legge n. 689/1981 le sanzioni interdittive costituiscono un'eccezione rispetto alla regola rappresentata dalla sanzione pecuniaria. Di conseguenza, occorre stabilire quali disposizioni della legge n. 689/1981 siano applicabili anche a sanzioni diverse da quelle pecuniarie. Al riguardo, si ritiene applicabile alle sanzioni interdittive il peculiare procedimento previsto e regolato dalla legge n. 689/1981: in primo luogo, l'art. 97 della Costituzione, imponendo il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, richiede la garanzia del giusto procedimento per l'irrogazione di provvedimenti di tipo sanzionatorio [10]; inoltre, se si considera che le sanzioni interdittive sono normalmente accessorie rispetto a sanzioni principali di tipo pecuniario e che le sanzioni accessorie sono emanate con ordinanza ingiunzione (art. 20, 1° comma), ne deriva che anche le sanzioni interdittive - almeno nei casi in cui costituiscono sanzioni accessorie - sono applicate a seguito del procedimento disciplinato dalla legge n. 689/1981.

[1] Un'eccezione alla regola secondo cui all'applicazione delle sanzioni amministrative provvedono organi amministrativi è rappresentata dall'art. 24 della legge n. 689/1981, che prevede la competenza del giudice penale a decidere sulla violazione amministrativa nei casi di connessione obiettiva con un reato.

[2] Da una parte, il procedimento diretto all'applicazione della sanzione amministrativa è un procedimento amministrativo in senso proprio, come tale tendenzialmente sottoposto alla legge generale n. 241/1990; d'altro canto, esso si caratterizza nel genere dei procedimenti amministrativi per la sua natura sanzionatoria, ossia per essere diretto all'emanazione di un provvedimento applicativo di sanzione (l'ordinanza ingiunzione) e, pertanto, è assoggettato alla disciplina contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

[3] P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè Editore, p. 28; Casetta, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, vol. XII, 1997, p. 598.

[4] La funzione di prevenzione generale della pena mira ad impedire che vengano commessi altri illeciti in futuro; la funzione di prevenzione speciale tende a dissuadere l'autore dell'illecito dalla commissione di nuove violazioni.

[5] P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 11.

[6] Si segnala che la scelta legislativa di punire con sanzioni meramente amministrative gli illeciti ambientali è spesso oggetto di critiche da parte della dottrina più attenta alla tutela del bene giuridico "ambientale", poiché ritenuta insufficiente ad assicurare l'elevato grado di tutela proprio della sanzione penale.

[7] Cass., sez. I, 8 agosto 1988, n. 4872 specifica che le disposizioni degli artt. 10 e 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 circa i limiti (minimo e massimo) ed i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie comportano l'abrogazione delle norme regionali con esse incompatibili.

[8] Testualmente, Travi, *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*, CEDAM, 1983, P. 134.

[9] Ad esempio, la revoca di una autorizzazione o concessione può avere finalità di autotutela per l'amministrazione procedente.

[10] In tal senso, in materia di sanzioni disciplinari, Corte Costituzionale, 1 marzo 1995, n. 71, in *Giur. cost.*, 1995, I, p. 679.

Qual è la differenza di nozione e disciplina tra la figura del concorrente e quella del responsabile solidale nell'illecito amministrativo ambientale?

Risposta sintetica

Il responsabile solidale non è l'autore dell'illecito amministrativo ambientale, ma semplicemente un soggetto (persona fisica o ente collettivo) che, senza aver commesso il fatto, è tuttavia solidalmente obbligato al pagamento di un importo corrispondente alle sanzioni irrogate.

Invece, i concorrenti nell'illecito amministrativo sono le persone fisiche, cui è imputabile a titolo di dolo o colpa la condotta tipica o comunque un contributo causale agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva del fatto.

Approfondimento

L'art. 5 della legge n. 24 novembre 1981, n. 689 disciplina il concorso di persone nell'illecito amministrativo, prevedendo che, nell'ipotesi in cui più persone concorrano in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiaccia alla sanzione per questa disposta. La norma ricalca il contenuto dell'art. 110 del codice penale ed estende i principi del sistema penale al diritto amministrativo punitivo [1].

Tra le figure di concorrenti si suole distinguere tra coautore e partecipe: il primo è un soggetto che ha posto in essere la condotta tipica insieme ad altri; il secondo, invece, è la persona che ha apportato un contributo atipico (non conforme alla fattispecie punitiva), ma comunque agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva dell'illecito. Negli ordinamenti a legalità formale, è illecito soltanto il fatto conforme al tipo legale; pertanto, in assenza delle espresse previsioni normative del codice penale e della legge n. 689/1981, non sarebbe possibile estendere la punibilità anche a comportamenti atipici rispetto alla fattispecie incriminatrice di parte speciale. Sul piano della disciplina, ciascun concorrente soggiace alla sanzione amministrativa; di conseguenza, il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione sanzionatoria degli altri concorrenti.

La situazione è, dunque, profondamente diversa da quella dell'obbligato in solido al pagamento della sanzione amministrativa. Sebbene l'art. 14 della legge n. 689 del 1981 imponga di indirizzare la contestazione della violazione amministrativa anche alla persona obbligata in solido, l'art. 6 specifica che il responsabile solidale è obbligato al pagamento della somma-sanzione dovuta dall'autore della violazione amministrativa. Dunque, il responsabile in solido è il soggetto (persona fisica o ente collettivo) che, senza aver commesso il fatto illecito, è tuttavia solidalmente obbligato a versare un importo corrispondente alle sanzioni irrogate. Come conferma il dato testuale dell'art. 6, 4° comma della legge n. 689/1981, che prevede a favore del coobbligato un diritto di regresso per l'intero nei confronti del soggetto attivo dell'illecito, nei rapporti interni il peso del debito sanzionatorio è posto integralmente a carico dell'autore del fatto. L'obbligato in solido è chiamato ad adempiere l'obbligazione sanzionatoria e la pubblica amministrazione creditrice può indifferentemente rivolgersi per il versamento della somma-sanzione al soggetto attivo dell'illecito oppure al responsabile solidale; tuttavia, dopo che ha pagato, il coobbligato può adire il giudice civile per farsi restituire dall'autore del fatto l'intera somma versata.

Nella stesura degli atti di contestazione gli accertatori a volte confondono le due categorie del concorrente e del responsabile solidale. L'equivoco è probabilmente alimentato dal fatto che, dal punto di vista statico, entrambi sono tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa ed ambedue versano la corrispondente somma di denaro. Tuttavia, se si guarda al fenomeno dal punto di vista dinamico, si vede come le situazioni siano profondamente diverse: in caso di concorso nell'illecito amministrativo ciascun concorrente soggiace ad una sanzione; mentre nell'ipotesi della responsabilità solidale la medesima sanzione è dovuta una sola volta da uno qualsiasi degli obbligati. Di conseguenza, secondo la disciplina del concorso, il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione degli altri; mentre nel diverso caso della responsabilità solidale l'adempimento di uno libera tutti.

Per quale ragione è fondamentale che nel processo di verbale di contestazione vi sia la corretta identificazione della qualifica di responsabile in solido o concorrente? Sebbene la persona fisica possa concretamente essere la medesima, l'erronea menzione del titolo in base al quale è contestata la violazione può condizionare l'esercizio del diritto di difesa dell'interessato. Ad esempio, un soggetto che si vede contestare l'illecito nella veste di responsabile solidale, può incentrare le argomentazioni difensive sulla insussistenza in concreto di una delle ipotesi tassativamente previste dall'art. 6 come base per l'operatività del vincolo solidale oppure può avvalersi della prova liberatoria ammessa dal 1° e 2° comma del citato art. 6 o, addirittura, può reputare opportuno di non esercitare alcuna difesa in vista del regresso che la legge gli riserva nei confronti dell'autore del fatto. Diversamente, il concorrente nell'illecito può dimostrare negli scritti difensivi e/o in sede di audizione personale, ad esempio, l'insussistenza dell'elemento psicologico oppure l'inidoneità causale del contributo apportato. Dunque, sulla base di tale diversità ontologica tra le due figure del concorrente e del coobbligato, il procedimento sanzionatorio può concludersi con l'archiviazione nei confronti del soggetto la cui veste di responsabile solidale o concorrente sia stata erroneamente individuata; invero, se si emanasse l'ingiunzione, tale ordinanza rischierebbe di essere illegittima per la violazione delle garanzie difensive che la legge accorda all'interessato.

In conclusione, l'erronea identificazione della qualità di concorrente od obbligato in solido, se non emendata con il provvedimento irrogativo della sanzione, può determinare l'invalidità dell'ingiunzione nel caso in cui si sia verificato un concreto pregiudizio per il diritto di difesa del trasgressore. Se l'errore dell'atto di contestazione è riparato con l'archiviazione nei confronti del soggetto per il quale non sussistono i presupposti di legge, esso comunque produce l'effetto di rendere meno sicura la riscossione della sanzione per il venir meno di uno dei patrimoni che avrebbe dovuto garantirne l'adempimento. Con la paradossale conseguenza che una persona che ha addirittura concorso nella commissione dell'illecito, qualora erroneamente risulti destinataria del processo verbale di contestazione nella veste di obbligato in solido, non potrà a nessun titolo essere chiamata ad adempiere la relativa obbligazione sanzionatoria.

Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"

di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com

[1] Come ribadito in Cass., sez. I, 19 luglio 2001, n. 9837.

Domanda: nell'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali la p.a. può avvalersi di ausiliari?

Risposta (a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta): Sì. Ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981 gli organi addetti al controllo possono procedere ad eseguire operazioni tecniche. Nel genere degli atti di accertamento le operazioni tecniche si caratterizzano per l'impiego di nozioni della scienza e della tecnica. Tali operazioni tecniche possono essere compiute dalla p.a. direttamente oppure mediante l'ausilio di soggetti privati dotati di particolari competenze tecniche. Secondo la giurisprudenza della Cassazione [1] “questa disciplina non vulnera il diritto di difesa dell'interessato.”

[1] Cass. Civ., sez. I, 27 novembre 2003, n. 18114.

La perquisizione amministrativa ex art. 13 legge 689/81 deve essere autorizzata con provvedimento di un giudice o di un pubblico ministero?

L'art. 13 legge 689/81, come abbiamo visto sopra, consente agli agenti ed ufficiali appartenenti alla polizia giudiziaria di procedere a perquisizioni ai sensi del 4° comma (con esclusione della perquisizione personale e domiciliare), subordinando tuttavia il potere di perquisizione alla previa autorizzazione motivata del "pretore". Così recita, in modo non aggiornato ed anacronisticamente improprio, il testo vigente della legge 689/81. Sempre in modo non aggiornato la norma prevede che per tale perquisizione amministrativa si applichino gli artt. 333, 1° comma e 334, 1° e 2° comma del vecchio c.p.p. (che ora corrispondono agli artt. 250 e 251 del nuovo codice di procedura penale).

In primo luogo, appare veramente sorprendente che nessuno fino ad oggi abbia provveduto ad aggiornare a livello terminologico ma anche in via sostanziale questo articolo su una legge di straordinaria importanza quale norma quadro nel vasto e delicato settore che stiamo esaminando. Perché il pretore è un organo ormai cancellato da anni dal sistema giudiziario ed il codice di procedura penale pregresso è ormai anch'esso da lungo tempo sostituito dal nuovo testo in vigore!

Ma, essendo la norma in vigore ancora con dizioni desuete, si deve inevitabilmente adeguare a cura dei lettori del testo legislativo i termini abrogati con le nuove figure e norme giurisdizionali vigenti. E questa operazione non è di poco conto, giacché insiste su uno degli aspetti operativi più delicati degli organi di accertamento, e non solo naturalmente in caso di illeciti amministrativi ambientali. Di fatto, sul territorio le perquisizioni amministrative non vengono attuate per l'incertezza procedurale sulle competenze in questione, con l'effetto di aver determinato una estinzione delle verifiche e dei controlli connessi a situazioni di infrazioni amministrative collegate anche ad eventi illeciti importanti nel campo ambientale (si pensi ad accertamenti in ordine al trasporto dei rifiuti non pericolosi – o come tali presentati di facciata – che partendo da una iniziale ipotesi di illecito amministrativo sul formulario o sul registro di carico e scarico con accertamenti conseguenti di più ampia portata che necessitano spesso di perquisizione amministrativa possono portare alla luce eventi di ben più grave spessore nel campo penale stante la sistematicità e reiterazione delle azioni illegali emerse inizialmente sono con carattere di apparente infrazione amministrativa).

Quale organo deve dunque essere considerato il successore del pretore nel potere di autorizzare la perquisizione amministrativa in questione?

L'opinione pressoché comune, espressa peraltro in ogni codice e manuale, indica nel giudice del tribunale ordinario il nuovo organo deputato a tale ruolo autorizzatorio. Da parte nostra, senza certamente la pretesa di voler contrastare con la dottrina prevalente, ci permettiamo di avanzare qualche riflessione in senso contrario, avanzando sommessamente il dubbio che, invece, **tale organo vada individuato nel pubblico ministero**. Vediamo perché.

Ad un primo esame, sembrerebbe proprio il giudice del tribunale oggi ad aver ereditato tale funzione, giacché in effetti ai sensi del D.L.vo 19 febbraio 1998 n. 51 l'ufficio del pretore è stato soppresso ed è stato istituito il giudice unico di primo grado e le competenze del pretore "sono trasferite al tribunale ordinario".

Dunque, sembrerebbe che in effetti nella evoluzione funzionale ed istituzionale del pretore, ogni ruolo (fatta eccezione per casi specificamente soggetti a regole in deroga) è stato assorbito dal tribunale. E quindi anche il potere di ordinare la perquisizione amministrativa, dato che non risultano sul punto norme specifiche in deroga.

Ma il punto che vogliamo in questa sede esaminare, è il seguente: è proprio sicuro che al momento della soppressione della funzione del pretore nel 1998, "quel" pretore aveva ancora la funzione di poter autorizzare una perquisizione amministrativa? Perché l'assunto che vuole il trasferimento automatico da pretore a tribunale ordinario considera sottinteso e scontato che al momento della entrata in vigore della legge n. 51/98 il pretore aveva ancora anche il ruolo autorizzatorio in questione. Ma è veramente proprio così?

A nostro avviso, sussistono forti dubbi, perché nel frattempo la figura del pretore aveva subito una ulteriore modifica normativa che ne aveva, per così dire, dimezzato le funzioni: era il D.P.R. 22 settembre 1998, n. 449. Ma vediamo cosa è infatti accaduto.

A tempo della entrata in vigore della legge 689/81, la figura del pretore era quella originaria e "totale". Era un organo con doppia funzione, esercitata contemporaneamente ed in modo simultaneo: la funzione

giudicante (era un giudice) ma anche e soprattutto la funzione requirente (era in pratica un PM di se stesso!). Si ricorderà (ma per i più giovani lettori sembrano passati mille anni, vista l'attuale tendenza alla separazione delle carriere) che il pretore del tempo dirigeva le indagini (come un pubblico ministero) per i reati di propria competenza, assumeva deleghe dall'unico Procuratore della Repubblica del tempo (presso il tribunale) anche per reati di competenza superiore ed operava istruttorie delegate (addirittura si recava sul posto in caso di eventi con esiti mortali prima della rimozione del cadavere su delega del PM), dirigeva la polizia giudiziaria in via diretta (addirittura esisteva una "squadra di polizia giudiziaria" presso la pretura alle dirette dipendenze di quel pretore che dunque era realmente anche un PM operativo), firmava provvedimenti di cattura e ne delegava l'esecuzione alla PG, esercitava attività istruttoria, promuoveva l'azione penale (o archiviava in proprio il fascicolo), redigeva il capo di imputazione rinviava a giudizio davanti a... se stesso! A questo punto cessava di essere PM e cioè organo requirente e diventava giudice in senso stretto, cioè organo giudicante. Era il tempo dei "pretori d'assalto" (tanto criticati, ma che con le loro azioni giudiziarie e le inchieste coraggiose hanno affrontato per primi i grandi illeciti ambientali).

Quel pretore era dunque un "giudice" improprio, dato che esercitava sia funzioni di PM che, poi, di giudice in senso reale. Era dunque logico che una legge nata nel 1981 attribuisse a tale figura di pretore la funzione ed il potere di autorizzare anche una perquisizione amministrativa, sia perché era un organo direttamente operativo su territorio a stretto contatto con tutti gli organi di vigilanza locali, sia perché nelle funzioni (da PM) di maggiore rilievo (si pensi che aveva il potere di cattura, oltre che quello di sequestro e perquisizione penale), ben poteva collocarsi un regime autorizzatorio minore come la perquisizione amministrativa (certamente di minore impatto di quella penale che era già connessa alle sue funzioni).

Ma nel 1988 questa figura storica di pretore si estingue, e viene meno la funzione requirente di PM. Un evento importantissimo, che segna la fine del pretore con doppia funzione. Cessa di essere PM e resta solo giudice. Stavolta solo giudice in senso stretto, perché perde ogni potere tipico del PM dato che proprio per dividere questa funzione dal suo ruolo vengono create le Procure circondariali, nasce presso ogni pretore un pubblico ministero autonomo che andrà ad assorbire tutto il potere del vecchio pretore come PM e dirigente della PG. Perde il potere di indagine, di cattura, di sequestro e perquisizione penale e resta solo un giudicante.

Ma la legge 689/81 non viene modificata in modo contestuale, ed in una specie di amarcord legislativo continua a prevedere nell'art. 13 quel pretore che ormai non esiste più e ha perduto ogni rapporto con gli organi di vigilanza operativi ed attende adesso che il PM circondariale gli trasmetta casi da giudicare. Ecco, a nostro avviso è qui la chiave di lettura, giacché riteniamo ragionevole che il mancato adeguamento terminologico della legge 689 in questo momento abbia creato un equivoco poi tramandato fino ad oggi. Perché se il pretore ha perso in quella fase ogni potere e funzione investigativa e requirente, ci sembra logico che già allora anche la funzione pretorile di autorizzare le perquisizioni amministrative (che era connessa a quella metà virtuale del pretore del tempo che era anche PM), con il travaso delle funzioni requirenti al nuovo PM circondariale sia stata trasmessa a quest'ultimo unitamente a tutte le altre funzioni non giudicanti in senso stretto. Per conservare solo la funzione di giudice. E la successiva legge del 1998, quando a sua volta riversa sul tribunale ordinario e funzioni del pretore, riversa per forza di cose solo una funzione ormai di giudice puro e semplice, senza interferenze con attività di indagini che sono ormai aliene dalla figura del pretore del tempo. Nel contempo scompare il procuratore circondariale che viene unificato con il procuratore presso il tribunale, con contestuale assorbimento di ruoli e funzioni (e quindi se il PM circondariale, in ipotesi, aveva ereditato dal vecchio originario pretore le funzioni di autorizzazione per le perquisizioni amministrative avendo recepito la sua parte di ruolo di PM, a questo punto cede tali funzioni a sua volta all'unico procuratore presso il tribunale).

D'altra parte l'art. 13, dopo aver ancora impropriamente richiamato il pretore, fa cenno alla applicabilità degli articoli 333 e 334 del vecchio codice di procedura penale, ai quali oggi fanno riscontro specularmente gli articoli 250 e 251 del nuovo codice vigente. Va sottolineato che questi due articoli sono totalmente estranei dalla funzione ed attività del giudice del tribunale e sono tipicamente connessi al ruolo del PM. Si tratta infatti di articoli inerenti procedure di perquisizione locale e domiciliare che sono certamente connesse alle funzioni del PM e non del giudice. E dunque l'area di riferimento procedurale richiamata fa sempre riferimento alla figura del PM e non vi alcun cenno di riferimento ad una procedura di competenza del tribunale che è ben distante da tali istituti.

A voler ipotizzare, al contrario, la competenza del giudice, si dovrebbe stabilire quale organo del tribunale dovrebbe essere individuato come deputato al rilascio di tale provvedimento e sulla base di quale schema procedurale. Potrebbe ipotizzarsi il giudice unico penale in composizione monocratica, come “erede” improprio del pregresso pretore. E dunque si avrebbe un organo puramente giudicante, terzo tra le parti, che poi dovrebbe esercitare una funzione autorizzatoria verso un atto invasivo di polizia. Oggi sussiste la tendenza alla separazione strutturale e funzionale delle carriere tra giudice e PM, e dunque sarebbe veramente singolare che contestualmente il giudice - che si tende a rendere del tutto dissimile dal PM anche a livello genetico formativo - vada a conservare una funzione comunque connessa ad una azione di vigilanza e controllo che non è certo terza ed equidistante tra le parti e che è comunque con radice investigativa. Oppure potrebbe essere il GIP, che pure svolge spesso un'attività che ha connessione con aspetti indirettamente investigativi (si pensi alle autorizzazioni per le intercettazioni telefoniche o gli ordini di custodia cautelare). Ma va sottolineato che mai il GIP ha rapporti diretti con gli organi di vigilanza e mai agisce e può agire di iniziativa, e la sua azione di supporto alle indagini è sempre su impulso del PM che richiede un provvedimento specifico; anche gli organi di vigilanza (che spesso non conoscono neppure direttamente a livello funzionale il GIP) devono rivolgere al PM le proprie richieste e quest'ultimo poi si interfaccia il GIP. Sarebbe veramente singolare un GIP che ha rapporti diretti con un organo di polizia e realizzi provvedimenti di perquisizione – seppur amministrativa – su loro richiesta – magari anche con intervento urgente fuori orario di ufficio e/o udienza come un PM di turno esterno – e con ciò esercitando una funzione parallela del tutto autonoma e non certo coerente con la terzietà che contraddistingue ogni organo del tribunale.

Tuttavia il problema resta aperto. Sottolineiamo ancora una volta che da parte nostra non abbiamo la pretesa di aver individuato con certezza una risoluzione interpretativa corretta, e proponiamo quanto sopra esposto come contributo al dibattito in atto su tale rilevante aspetto procedurale.

Guardie Zoofile, qualifiche o funzioni di PG? E quando le Guardie Zoofile sono da considerarsi “in servizio”?

C'è da premettere che non esiste alcuna norma specifica che distingua le due cose ma va da sé ed è fin troppo ovvio che per svolgere le “funzioni di PG” è necessario averne la “qualifica” che può essere o di UPG o di APG.

In buona sostanza con la locuzione “funzioni di PG” si devono intendere quelle svolte da tutta la polizia giudiziaria in genere, rivolte alla repressione dei reati (e sarebbero quelle indicate all'art. 55 del CPP).

Le qualifiche sono quelle indicate all'art. 57 ovvero Ufficiali e Agenti di PG. Per quanto concerne le “guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile” munite di decreto prefettizio (la legge 189 non cita “guardie zoofile” ma semplicemente Guardie Particolari Giurate di associazioni protezionistiche e zoofile e comunque quindi è il nostro caso) esse svolgono la vigilanza sull'applicazione della medesima legge e di tutte le leggi a protezione degli animali con riguardo ai soli animali d'affezione ai sensi dei citati artt. 55 e 57 del codice di procedura penale (quindi con qualifiche e funzioni di PG). L'unico punto non chiaro è se con tale disposizione possa esserci riconosciuta la qualifica di UPG. Il procuratore capo di Massa Carrara, da me contattato, mi risponde che sicuramente sussiste la qualifica di agenti di PG (entro quei limiti citati prima) mentre per quanto riguarda quella di UPG per i “capi”, data la delicatezza del ruolo, occorre cautelativamente pensare di no.

Noi abbiamo certamente qualifiche e funzioni di agenti di PG limitate alle competenze indicate dalla legge 189/2004. Di conseguenza oltre che occuparci dei reati contro gli animali d'affezione tale qualifica ci autorizza ad occuparci (con competenza diretta a contestare e verbalizzare infrazioni amministrative) anche dell'applicazione delle sanzioni amministrative in quel ristretto campo degli animali d'affezione (vedi art. 13 legge 689/81) previste ad es. dalle leggi nazionali e regionali, dalle ordinanze e dai regolamenti comunali ecc.. In questo ambito però c'è un'apparente complicazione: essendo noi guardie giurate zoofile oltre ad avere la qualifica di APG ristretta agli animali d'affezione siamo anche “organi di controllo addetti all'applicazione di norme che prevedono sanzioni amministrative” (vedi sempre art. 13 legge 689/81 e DPR 31 marzo 1979) nel campo della protezione degli animali in genere e della tutela del patrimonio zootecnico. Di conseguenza in campo amministrativo possiamo “verbalizzare” i casi che non riguardano i soli animali d'affezione bensì tutti gli animali.

Conclusioni: in campo penale dobbiamo agire quali agenti di PG per i reati contro gli animali d'affezione compiendo tutti gli atti che il CPP consente agli agenti. Per i reati contro altri tipi di animali ci corre semplicemente l'obbligo della “denuncia” ex art. 331 CPP quali semplici Pubblici Ufficiali.

In campo amministrativo possiamo (dobbiamo) contestare le infrazioni amministrative che riguardano tutti gli animali (per quelli d'affezione quali agenti di PG mentre per gli altri quali “organo addetto al controllo” ma i modi, le procedure e gli esiti in sostanza non cambiano).

SE SEI UN ORGANO PREPOSTO ALLA OSSERVANZA DI DISPOSIZIONI CHE PREVEDONO SANZIONI AMMINISTRATIVE SI HA COMUNQUE L'OBLIGO DI CONTESTARE L'ILLECITO. E SICCOME SIAMO PUBBLICI UFFICIALI SE NON FACCIAMO IL NOSTRO DOVERE POSSIAMO ESSERE DENUNCIATI PER OMISSIONE DI ATTI D'UFFICIO (REATO DIVERSO DALL'OMESSA DENUNCIA DI UN REATO DA PARTE DI PUBBLICO UFFICIALE).

AD ES. METTIAMO CASO CHE CI VENGA UNA SEGNALAZIONE DA PARTE DI UN CITTADINO CHE CI SEGNA LA OMESSA DENUNCIA ALL'ANAGRAFE CANINA DEL CANE DEL VICINO. NOI INTERVIENIAMO, CONSTATIAMO CHE È VERO E POI NON CONTESTIAMO L'ILLECITO MA CI LIMITIAMO AD INVITARE LA PERSONA A PROVVEDERE (NON EMETTIAMO IL VERBALE E QUINDI NON LO INVIAMO AL COMUNE COMPETENTE). SE IL SEGNALANTE SI INFORMA E CAPISCE CHE NON ABBIAMO FATTO QUELLO CHE DOVEVAMO CI PUÒ DENUNCIARE E NOI PASSIAMO DEI GUAI (NON ABBIAMO ALCUNA DISCREZIONALITÀ). POI LA DISCREZIONALITÀ (TUTT'ALTRO CHE AMPIA) SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DELLA SANZIONE SPETTA ALL'AUTORITÀ

AMMINISTRATIVA COMPETENTE (CHE NEL CASO DEGLI ANIMALI D'AFFEZIONE E' IL SINDACO DEL LUOGO SU CUI E' AVVENUTA L'INFRAZIONE) .

LA NATURA DELLE FUNZIONI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA E QUELLE DI POLIZIA GIUDIZIARIA E' ALQUANTO DIFFERENTE (INTESE IN SENSO LATO: LE PRIME SONO DI NATURA PRETTAMENTE PREVENTIVA E LE SECONDE DI NATURA ESCLUSIVAMENTE REPRESSIVA).

Per quanto riguarda l'arco temporale del servizio e quindi la sussistenza delle qualifiche di cui sopra la questione è molto più semplice: è il decreto prefettizio che ce le attribuisce ed il decreto ha validità di due anni (quindi 365 giorni l'anno per 24 ore al giorno). Per la legge le qualifiche ci sono finché si ha il decreto valido.

Sulla validità temporale dunque, tanto per fare un esempio, se io noto un "reato" o un "illecito amministrativo" compiuto su un animale d'affezione devo intervenire, se sono in servizio (e posso farlo). Se io noto un "reato" compiuto su un animale diciamo "esotico" procedo con la denuncia in quanto PU, mentre intervengo sempre direttamente, se sono in servizio, nel caso di un illecito amministrativo.

L'archiviazione del procedimento sanzionatorio impedisce l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca?

Risposta a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie è disposta dall'autorità amministrativa competente ad irrogare la sanzione con ordinanza-ingiunzione oppure dal giudice penale con sentenza di condanna nei casi previsti dall'art. 24 della legge n. 689/1981.

In particolare, la sanzione accessoria della confisca amministrativa di regola si applica qualora la p.a. emani il provvedimento di ingiunzione. Pertanto, in generale non deve essere disposta la confisca amministrativa nelle ipotesi in cui il trasgressore eserciti la facoltà di pagare la sanzione in misura ridotta oppure nei casi in cui la p.a. emani ordinanza motivata di archiviazione.

Tuttavia, il 4° comma dell'art. 20 della citata legge 689 del 1981 prevede un'eccezione alla regola appena illustrata, disponendo che debba sempre essere disposta la confisca amministrativa delle cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento.[1] In tali specifiche ipotesi la confisca deve essere eseguita a prescindere dalla decisione di applicazione della sanzione amministrativa principale.

[1] Si precisa che l'ultimo comma dell'art. 20 circoscrive l'ambito di applicazione del 4° comma del medesimo articolo, prevedendo testualmente che: "La disposizione indicata nel comma precedente non si applica se le cose appartengono a persona estranea alla violazione amministrativa e la fabbricazione, l'uso, il porto e la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa."

Ai fini della reiterazione di cui all'art. 8 bis della legge n. 689/1981 rilevano anche le violazioni per le quali il trasgressore abbia pagato la sanzione amministrativa in misura ridotta?

Risposta a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'art. 8 bis della legge n. 689/1981, rubricato "reiterazione delle violazioni", è stato introdotto nell'originario impianto della legge n. 689/1981 dall'art. 94 del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

La norma fornisce la nozione di reiterazione, stabilendo che essa sussiste quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole.

In particolare, il 5° comma dell'art. 8 bis della legge n. 689/1981 precisa che la reiterazione non operi in caso di pagamento in misura ridotta. In tal modo il legislatore ha inteso incentivare l'applicazione del meccanismo conciliativo previsto dall'art. 16 della medesima legge. Infatti, avvalendosi della conciliazione amministrativa, il trasgressore non solo evita l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ma altresì si sottrae alle conseguenze negative della reiterazione.

L'autorità amministrativa competente a decidere il procedimento amministrativo sanzionatorio può archiviare gli atti anche se l'interessato non ha presentato le proprie difese?

Risposta (a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta): Sì.

L'autorità competente ad applicare la sanzione amministrativa è chiamata dalla legge a verificare la fondatezza dell'accertamento (art. 18, 2° comma della legge n. 689/1981). Qualora lo ritenga fondato, emette l'ordinanza-ingiunzione, ossia il provvedimento con cui si determina la somma dovuta per la violazione e se ne ingiunge il pagamento. In caso contrario emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti.

Il procedimento sanzionatorio si svolge in contraddittorio con il trasgressore; se quest'ultimo ha presentato scritti difensivi e/o richiesta di audizione personale; altrimenti la p.a. procede a valutare la fondatezza dell'accertamento inaudita altera parte.

Le Guardie zoofile come si devono “presentare”?

Io credo che anche in mancanza di una norma che rechi disposizioni al riguardo qualora la questione fosse portata, per un qualsiasi motivo, davanti ad un giudice questo valuterebbe se il modo utilizzato dal pubblico ufficiale per presentarsi avesse o meno messo il cittadino in condizione di capire senza ombra di ragionevole dubbio la qualifica di colui che gli è presentato.

Quando siamo in “borghese” normalmente noi ci qualificiamo mostrando il ns. tesserino di riconoscimento ed il distintivo dichiarando la ns. qualifica di guardie zoofile. In prima battuta omettiamo di solito il nominativo personale (quello che conta è la qualifica del servizio, il nome personale conta relativamente) ma se il “cliente” particolarmente “pignolo” oppure “volutamente furbetto” ce lo chiede non abbiamo problemi a dichiararlo rincarando la dose con “Sono Massimo Pradella delle guardie eco-zoofile, protezione animali, e sono agente di polizia giudiziaria eco-zoofila”. Se, al contrario, abbiamo concreti e ragionevoli motivi (quindi sostenibili anche di fronte ad un giudice) per i quali riteniamo che la nostra incolumità o sicurezza personale possa essere messa a repentaglio dal fatto che quel particolare “cliente” conosca il nostro nome e cognome (metti ad esempio un intervento o un'indagine circa attività di combattimenti fra cani dove è nota la presenza della malavita organizzata) allora io credo che basti la dichiarazione generica di “Siamo guardie eco-zoofile” o affermazioni simili, tipo “siamo agenti (o guardie) della protezione animali” (magari qualcuno potrebbe non sapere cosa significa “eco-zoofile”). Ora, a parte i film americani, nella realtà anche la polizia, o altre forze dell'ordine, quando intervengono in particolari situazioni non stanno a dichiararsi con nomi e cognomi, ecc. ecc. ma intervengono con un semplice “Fermi! Polizia” oppure “Carabinieri”.

Inoltre c'è da tenere conto anche di “come ci si presenta” e cioè se siamo in borghese oppure in divisa. Se la divisa e i distintivi che portiamo sono regolarmente approvati e magari (da qualche parte in divisa o sui distintivi) è presente una scritta tipo “guardie eco-zoofile” dove sta il problema? Presentandoci in divisa la ns. qualifica è insita nell'uniforme stessa che indossiamo ed in questo caso secondo me è ragionevolmente dimostrata; basta aggiungere a voce ed a scanso di equivoci un generico “Guardie eco-zoofile”, qualora il “cliente” sostenesse di essere “cecato”.

In ultima analisi io credo che per capire se il modo con cui ci presentiamo sia efficace nel dimostrare la genuinità della qualifica posseduta verso una qualsiasi persona che non ci conosce, dobbiamo provare a metterci nei panni di un ipotetico giudice terzo che abbia il compito di valutare la situazione (come del resto per tanti altri aspetti che possono riguardare la ns. attività).

**Se una guardia zoofila (anche volontaria) rifiuta di compiere un atto richiesto da un superiore organizzativo (es. il coordinatore) come ad esempio può essere un determinato controllo, si può prefigurare per la citata guardia un omissione di pubblico servizio oppure, per il solo fatto di essere volontario, questi in fondo non è tenuto a "obbedire" all'ordine di servizio ricevuto?
Al di là dei provvedimenti interni la guardia di cui sopra è passibile di altri provvedimenti?**

Qualunque Guardia giurata violi le disposizioni del regolamento, compreso il non aderire alle imposizioni (ordini di servizio, ecc.) dell'addetto alle mansioni superiori, è passibile anche di sospensione dall'incarico con provvedimento motivato (dopo adeguato contraddittorio) del Questore della Provincia.
Nei casi più gravi si arriva anche alla denuncia.

Vedasi l'art. 17 del TULPS:

17. 1. Salvo quanto previsto dall'art. 17-bis, le violazioni alle disposizioni di questo testo unico, per le quali non E' stabilita una pena od una sanzione amministrativa ovvero non provvede il codice penale, sono punite con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila.

2. Con le stesse pene sono punite, salvo quanto previsto dall'art. 17-bis, le contravvenzioni alle ordinanze emesse, in conformità alle leggi, dai prefetti, questori, ufficiali distaccati di pubblica sicurezza o sindaci .

E' il responsabile del nucleo che segnala il fatto al Questore che avvia un procedimento di verifica e contestazione.

Quindi imparate alla lettera il regolamento e se un vostro "superiore" vi indica qualcosa, si deve aderire tranne nel caso in cui l'ordine impartito violi la legge.

Le guardie delle associazioni possono fermare mezzi che trasportano animali? E come? Senza le apposite palette?

Il controllo che viene svolto non è di polizia stradale ma di protezione animali; dovrà essere usato però per il fermo dei veicoli che trasportano animali un presidio diverso da quello previsto dal regolamento attuativo del CDS. Se si è in uniforme il fermo si fa con una mano alzata in segno di "alt" od in altro modo simile.

la c.d. paletta è solo "un segno distintivo della appartenenza di chi ne è munito" (Cass. pen., sez V, 3 dicembre 1998)

Pertanto una volta approvato il segno distintivo, la sua utilizzabilità è direttamente ricollegata alla funzione svolta.

Ad ogni buon conto, una cosa è svolgere il servizio di Polizia stradale (per intenderci fare le "multe per divieto di sosta"), un'altra è svolgere il servizio per cui si è stati demandati (es. controllare se si trasporta un cane in condizioni di maltrattamento).

Altrimenti non avrebbe senso, nell'art. 192 del Codice della Strada, una chiara scissione delle due figure (comma I, II, III e quella distinta di cui al comma IV°).

Il segno distintivo DEVE essere approvato dalla Prefettura.

Resta OVVIO che non si può regolamentare il traffico.

La paletta è un distintivo (come definito dal codice della strada) che "distingue" chi la usa. C'è anche da dire che non sta scritto da nessuna parte che le guardie giurate debbano avere solo un distintivo perchè se ne possono avere quanti ne vogliamo (ad esempio per usi diversi) purchè approvati.

La funzione delle guardie zoofile che controllano le modalità di trasporto degli animali non rientrano tra quelle di polizia stradale ma in quelle di "...organi di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza possono, per controlli necessari ai fini dell'espletamento del loro servizio, formare posti di blocco e, in tal caso, usare mezzi atti ad assicurare, senza pericolo di incidenti, il graduale arresto dei veicoli che non si fermano nonostante l'ordine intimato con idonei segnali..."

Pertanto le guardie zoofile a ciò preposte possono usare la paletta (quella stabilita dal codice con stemma della repubblica e non con l'immaginetta della propria associazione!) purchè questa sia approvata dalla prefettura al pari degli altri distintivi di cui siamo dotati come guardie giurate. Ovviamente questa deve essere usata solo per le funzioni cui siamo destinati e non per fare altre cose.

Art. 192. Obblighi verso funzionari, ufficiali e agenti

1. Coloro che circolano sulle strade sono tenuti a fermarsi all'invito dei funzionari, ufficiali ed agenti ai quali spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale, quando siano in uniforme o muniti dell'apposito segnale distintivo.

2. I conducenti dei veicoli sono tenuti ad esibire, a richiesta dei funzionari, ufficiali e agenti indicati nel comma 1, il documento di circolazione e la patente di guida, se prescritti, e ogni altro documento che, ai sensi delle norme in materia di circolazione stradale, devono avere con sè.

3. I funzionari, ufficiali ed agenti, di cui ai precedenti commi, possono: procedere ad ispezioni del veicolo al fine di verificare l'osservanza delle norme relative alle caratteristiche e all'equipaggiamento del veicolo medesimo; ordinare di non proseguire la marcia al conducente di un veicolo, qualora i dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione o i pneumatici presentino difetti o irregolarità tali da determinare grave pericolo per la propria e altrui sicurezza, tenuto anche conto delle condizioni atmosferiche o della strada; ordinare ai conducenti dei veicoli sprovvisti di mezzi antisdrucchiolevoli, quando questi siano prescritti, di fermarsi o di proseguire la marcia con l'osservanza di specifiche cautele.

4. Gli organi di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza possono, per controlli necessari ai fini dell'espletamento del loro servizio, formare posti di blocco e, in tal caso, usare mezzi atti ad assicurare, senza pericolo di incidenti, il graduale arresto dei veicoli che non si fermano nonostante l'ordine intimato con idonei segnali. Le caratteristiche di detti mezzi, nonché le condizioni e le modalità del loro impiego, sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici e di grazia e giustizia.

5. I conducenti devono ottemperare alle segnalazioni che il personale militare, anche non coadiuvato dal personale di polizia stradale di cui all'art. 12, comma 1, impartisce per consentire la progressione del convoglio militare.

6. Chiunque viola gli obblighi di cui ai commi 1, 2, 3 e 5 e' soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 71 a euro 286 .

7. Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 4, ove il fatto non costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.433 a euro 4.337,55.

Domanda: il sequestro amministrativo e quello penale assolvono la stessa funzione?

Risposta (a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta): il sequestro amministrativo e quello penale sono due misure indipendenti, con funzioni e presupposti diversi. Infatti, con il sequestro amministrativo si crea un vincolo cautelare sul bene per evitare che esso sia sottratto nelle more del procedimento amministrativo sanzionatorio. In altre parole, il sequestro amministrativo disciplinato dall'art. 13 della legge n. 689/1981 è una misura funzionale alla successiva confisca.

Dunque, a differenza del sequestro penale, il sequestro amministrativo non mira ad impedire che l'illecito sia portato ad ulteriori conseguenze (scopo quest'ultimo del sequestro penale preventivo), né tantomeno serve ad assicurare le fonti di prova (funzione propria del sequestro penale probatorio).

Attilio Bertolucci:

Il sequestro è un atto amministrativo o penale che può essere operato da diverse Autorità, necessario per tre principali motivi:

- a- sottrarre dalla disponibilità dell'interessato la cosa affinché sia messa a disposizione dell'autorità giudicante (amministrativa o giudiziaria che sia) a scopo probatorio.
- b- stesso concetto di cui sopra ma con lo scopo di sottrarre la disponibilità affinché l'infrazione o il reato non si protraggano ulteriormente o si aggravino.
- c- perché il possesso di quella cosa è vietato.

Il sequestro amministrativo riguarda le infrazioni amministrative.

Il sequestro penale riguarda i reati.

Il primo deve essere operato seguendo la procedura stabilita nella legge 689/81 e in un apposito DPR applicativo (DPR 22 luglio 1982 n. 571).

Il secondo (quello penale) deve essere operato con i crismi stabiliti dal codice di procedura penale.

In tutti i casi l'atto di sequestro DEVE essere opportunamente verbalizzato nelle forme previste dalla legge.

Ordinanze Ministeriali. Esempio: *Le violazioni delle disposizioni della presente ordinanza (ordinanza del Ministero della Salute 12/12/2006) sono sanzionate dalle Amministrazioni competenti secondo i parametri territoriali in vigore. Che significa? Qual è l'organo deputato a sanzionare e come?*

Risposta: P. Laterza (Guardie zoofile LIDA)

A mio parere resta applicabile l'art. 650 CP, norma penale in "bianco" che punisce "**Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206**".

Per quanto riguarda l'inciso dell'art. 6 dell'Ordinanza in parola (*Le violazioni delle disposizioni della presente ordinanza sono sanzionate dalle Amministrazioni competenti secondo i parametri territoriali in vigore.*), è mio parere che, ove vi siano per esempio già Ordinanze comunali (o regionali) che puniscano amministrativamente le fattispecie regolamentate dall'Ordinanza stessa, vadano applicate quest'ultime fattispecie e tanto per il principio di specialità ex art. 9 Legge 689/1, poichè Autorità comunale e regionale hanno potere, in materia, concorrente allo Stato.

Detto principio stabilisce semplicemente che quando più norme regolano la stessa materia la norma speciale deroga a quella generale. Il che implica però che quando la norma speciale non è applicabile ridiventa applicabile "per espansione" la norma generale dell'articolo 650 CP.

Nota: Per l'articolo 2 dell'ordinanza del Ministero della Salute 12/12/2006 (animali pericolosi, guinzaglio e museruola) c'è il DPR 320 art. 83 commi c e d: tali violazioni sono sanzionate dall'art. 6 Legge n. 218/1988 con € 430,33; per i rimanenti articoli, secondo un altro parere, l'art. 650 C.P.

E' noto che il Pubblico Ufficiale che viene a conoscenza durante il servizio di un reato ha obbligo di Denuncia. Se invece assiste direttamente mentre viene commessa una violazione amministrativa, sulla quale non può agire direttamente, per mancanza di specifico titolo, può procedere ugualmente a segnalare all'organo preposto per la contestazione differita?

Esempio: se una guardia zoofila munita solo di decreto prefettizio ex Legge 189/2004 nota un soggetto privato abbandonare rifiuti (quindi sanzione amministrativa) può segnalarlo al comando di polizia municipale del luogo?

E la segnalazione deve essere fatta solo con il numero di targa del veicolo o comunque può identificare il soggetto trasgressore chiedendogli i documenti?

Fermo restando l'obbligo di denuncia che sussiste in capo al pubblico ufficiale in caso di notizia di reato (che anche esuli dalla propria competenza) l'eventuale "segnalazione" di avvenute violazioni amministrative (in materie non di competenza della guardia) non è un atto dovuto e credo sia da considerarsi alla stregua di qualsiasi altra segnalazione che possa fare un qualsiasi cittadino mosso dal buon senso civico. In quanto alla redazione di "verbali" che riguardino fatti che esulino dalla propria competenza , se stiamo parlando di guardie giurate (quindi anche zoofile, venatorie..... eccetera) non dobbiamo dimenticarci che le norme che ci riguardano stabiliscono che "le guardie particolari possono redigere verbali soltanto nei riguardi del servizio cui sono destinate... ". In sostanza vorrei dire che: in caso di reato, anche non di competenza, visto "l'obbligo" della denuncia è giustificato il fatto di chiedere e pretendere le generalità, necessarie per la dovuta denuncia. Nel caso di violazioni amministrative (non di competenza) dato che non sussiste alcun obbligo da parte della guardia, non si può intimare la declinazione delle generalità, si possono soltanto chiedere (in questo caso chiedere è consentito e rispondere è cortesia).

Nel caso di una sanzione amministrativa per cui non sia previsto un minimo ed un massimo, ma un unico importo, è lecito applicare "un terzo del massimo"?

L'art.52 del Decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 8 luglio, n. 157) ha modificato l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

1. Nell'articolo 16, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, le parole: "...o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale" sono sostituite dalle seguenti: "... o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo".

Pertanto l'articolo vigente risulta essere:

*Legge 24 novembre 1981, n. 689 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 30 novembre, n. 329). –
Modifiche al sistema penale*

*Articolo 16
Pagamento in misura ridotta.*

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

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

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

Per cui, in caso di sanzione stabilita invece in misura fissa, il criterio di quantificazione della somma da corrispondere per la relativa conciliazione si riduce a quello unico del "terzo" dell'ammontare della sanzione stessa.

Sulla consegna del verbale sanzionatorio

Ci sono persone che, dopo essergli stata elevata una sanzione amministrativa, si rifiutano non solo di firmare il verbale, ma anche di ritirarlo, pensando che in questo modo la contravvenzione non sia valida. E' un'opinione ingenua, dal momento che la mancanza di firma e il rifiuto di prendere il verbale non comportano alcun intoppo della procedura di riscossione. Nel primo caso gli agenti potranno scrivere "si rifiuta di firmare", nel secondo "si rifiuta di firmare e di riceverne copia", ma tutto ciò non significa che il trasgressore non debba pagare, poiché il verbale seguirà il suo iter normale.

Non prenderne copia, poi, è un danno per lo stesso trasgressore, il quale tornerà a casa e si dimenticherà di tutto pensando che gli arriverà un secondo verbale. Invece non arriverà niente, perché il verbale valido è quello già contestato, quindi passeranno i 60 giorni utili per il pagamento e dopo qualche anno arriverà la cartella esattoriale con l'importo aumentato.