

Sanzioni amministrative (Legge n. 689/1981): le funzioni e gli atti dell'Autorità

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

1



L'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative

- **Natura giuridica.**
- **Le sanzioni amministrative comunitarie.**
- **Le esclusioni.**
- **I rapporti tra legislazione nazionale e regionale.**
- **La normativa di carattere settoriale.**
- **I rapporti tra norme penali e norme amministrative.**
- **L. 689/81 e Legge 241/90**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

2

Inquadramento sistematico.

- Le sanzioni amministrative:

Fonti:

- 1) Legge 689/81;
- 2) Legislazione comunitaria;
- 3) Legge regionale (per le regioni che hanno legiferato);
- 4) Leggi di settore;

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

3

Trattato O'

COMPETENZA SOVRANAZIONALE	COMPETENZA STATALE	COMPETENZA REGIONALE
<p>LE MATERIE IN CUI HA COMPETENZA L'UNIONE EUROPEA SONO DEFINITE NEL</p> <p>TRATTATO 7-2-1992 TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA</p> <p>(n.d.r. Versione in vigore dal 1° dicembre 2009) Pubblicato nella G.U.U.E. 9 maggio 2008, n. C 115.</p> <p>TFUE</p>	<p>LE MATERIE IN CUI HA COMPETENZA LO STATO SONO DEFINITE</p> <p>ALL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE</p>	<p>LE MATERIE IN CUI HA COMPETENZA LO STATO SONO DEFINITE</p> <p>ALL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE</p>
FONTE COSTITUZIONALI	FONTE COSTITUZIONALI	FONTE COSTITUZIONALI
<p>TRATTATO ISTITUTIVO DELLA UNIONE EUROPEA</p> <p>(definisce le materie di competenza dell'unione europea) http://europa.eu/legislation_summaries/index_it.htm#</p> <p>NORME INTERNAZIONALI*</p> <p>(a seconda del contenuto possono essere assumere rango costituzionale ovvero ordinario)</p>	<p>COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA</p> <p>LEGGI</p> <p>ATTUAZIONE/REVISIONE COSTITUZIONALE</p>	<p>STATUTI REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE</p>

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

4

FONTI ORDINARIE	FONTI ORDINARIE	FONTI ORDINARIE
<p>(sono emanate dalla Comunità Europea nelle materie che sono di sua competenza)</p> <p style="text-align: center;">DIRETTIVE COMUNITARIE REGOLAMENTI COMUNITARI</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ LEGGE FORMALE ❖ DECRETI LEGISLATIVI ❖ DECRETI LEGGE (GOVERNO) ❖ TESTI UNICI ❖ I REFERENDUM ABROGATIVI ❖ LE FONTI COMUNITARIE ❖ LE NORME INTERNAZIONALI ❖ I CCNL CON EFFICACIA ERGA OMNES 	<p style="text-align: center;">LEGGI REGIONALI</p>

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

5

FONTI SECONDARIE	FONTI SECONDARIE	FONTI SECONDARIE
	<p><u>DPR- DPCM- DM</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. regolamenti del Governo di attuazione- integrazione (di accordi internazionali) 1. regolamenti del Governo indipendenti 2. regolamenti del Governo delegati (autorizzati a derogare a disposizioni legislative) 1. regolamenti del Governo ministeriali (disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione dello Stato) 	<p style="text-align: center;">REGOLAMENTI REGIONALI</p>

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

6

**CIASCUNA ISTITUZIONE
(COMUNITA' EUROPEA- STATO- REGIONE)
HA UNO SPECIFICO AMBITO NEL QUALE PUO' ADOTTARE LE NORME**

**E' LA SINGOLA MATERIA CHE INDIVIDUA L'ORGANO COMPETENTE.
VI SONO ALCUNE MATERIE CHE APPARTENGONO
CONTEMPORANEAMENTE A PIU' ISTITUZIONI.
(COMPETENZA CONCORRENTE)**

CIASCUNA MATERIA PUO' ESSERE:

**1) DI COMPETENZA ESCLUSIVA DI UNA SOLA ISTITUZIONE
(PIU' ISTITUZIONI POSSONO ADOTTARE NORME IN QUELLA MATERIA)**

**2) DI COMPETENZA CONCORRENTE
(PIU' ISTITUZIONI POSSONO ADOTTARE NORME IN QUELLA MATERIA)**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

7

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA (TUE)	LE ISTITUZIONI DELLO STATO (FONTE: COSTITUZIONE)	LE ISTITUZIONI DELLA REGIONE	LE ISTITUZIONI DEGLI ENTI LOCALI
Trattato 7-2-1992 Trattato sull'Unione europea (n.d.r. Versione in vigore dal 1° dicembre 2009) Pubblicato nella G.U.U.E. 9 maggio 2008, n. C. 115.			-Comuni -Province -Città metropolitane (ART. 114 Costit.)
PARLAMENTO EUROPEO (DURATA MANDATO 5 ANNI) (composto da 751 membri)	- PARLAMENTO (DURATA MANDATO 5 ANNI) (Potere legislativo) - Camera dei Deputati - Senato della Repubblica	- ASSEMBLEA LEGISLATIVA - PRESIDENTE DELLA REGIONE - GIUNTA REGIONALE	- CONSIGLIO COMUNALE (COMPETENZE ART. 42 TUEL)
CONSIGLIO EUROPEO (COMPOSTO DAI CAPI DI STATO E DI GOVERNO, MAGG. QUALIF.- >55% MEMBRI)	- GOVERNO (Potere esecutivo) - Presidente Del Consiglio Dei Ministri - Ministeri		- SINDACO (COMPETENZE ART. 50 TUEL)
CONSIGLIO	- MAGISTRATURA (Potere giudiziario)		- GIUNTA COMUNALE (COMPETENZE ART. 48 TUEL)
COMMISSIONE EUROPEA ("COMMISSIONE"),	- PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (DURATA MANDATO 7 ANNI)		
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA,	- CORTE COSTITUZIONALE		
BANCA CENTRALE EUROPEA,	- IL CONSIGLIO DI STATO		
LA CORTE DEI CONTI.	- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM)		

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

8

TRATTATO INTERNAZIONALE COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA ESCLUSIVA (SOLO UNIONE EUROPEA)	TRATTATO INTERNAZIONALE COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA CONCORRENTE (UNIONE EUROPEA E STATO)	COSTITUZIONE ITALIANA COMPETENZA dello Stato ESCLUSIVA (STATO)	COSTITUZIONE ITALIANA COMPETENZA dello STATO CONCORRENTE (STATO - REGIONE)
<p>1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:</p> <p>a) unione doganale;</p> <p>b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;</p> <p>c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;</p> <p>d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;</p> <p>e) politica commerciale comune.</p> <p>2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentire di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata</p> <p>3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.</p> <p>4. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.</p>	<p>1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.</p> <p>2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:</p> <p>a) mercato interno,</p> <p>b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato,</p> <p>c) coesione economica, sociale e territoriale,</p> <p>d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare,</p> <p>e) ambiente,</p> <p>f) protezione dei consumatori,</p> <p>g) trasporti,</p> <p>h) reti trans-europee,</p> <p>i) energia,</p> <p>j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia,</p> <p>k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.</p>	<p>117. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato;</p> <p>b) rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p> <p>c) immigrazione;</p> <p>d) rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>e) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>f) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari;</p> <p>g) tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; ammonizione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>h) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>i) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>j) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>k) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Stato, regioni e province;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profila internazionale;</p> <p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere d'arte;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p>	<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:</p> <p>- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;</p> <p>- commercio con l'estero;</p> <p>- tutela e sicurezza del lavoro;</p> <p>- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;</p> <p>- professioni;</p> <p>- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</p> <p>- tutela della salute;</p> <p>- alimentazione;</p> <p>- ordinamento sportivo;</p> <p>- protezione civile;</p> <p>- governo del territorio;</p> <p>- porti e aeroporti civili;</p> <p>- grandi reti di trasporto e di navigazione;</p> <p>- ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;</p> <p>- prevenzione complementare e integrativa;</p> <p>- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;</p> <p>- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;</p> <p>- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;</p> <p>- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.</p> <p>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (169).</p>

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

9

Giurisprudenza Legge 241 e Legge 689

- **Autorità:** Consiglio di Stato sez. VI Data: 29/01/2013 Numero: 542
- Per il principio di specialità, che prevale sul principio ordinario di successione cronologica delle norme, le disposizioni posteriori non comportano l'abrogazione delle precedenti, ove queste ultime disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare.
- E appunto in questo rapporto si pongono la l. 7 agosto 1990 n. 241, e la l. 24 novembre 1981 n. 689, riguardanti l'una i procedimenti amministrativi in genere, l'altra in specie quelli finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative, caratterizzati da questa loro funzione del tutto peculiare, che richiede e giustifica una distinta disciplina in relazione al carattere perentorio del termine fissato all'Autorità per provvedere alla irrogazione della sanzione.
- La l. n. 689 del 1981 (salvo che la legge disponga diversamente, con specifiche norme in tema di illeciti amministrativi puniti con sanzioni pecuniarie) funge da paradigma normativo generale per tutti i tipi di procedimenti sanzionatori.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

10

Giurisprudenza

Legge 241 e Legge 689

- Consiglio di Stato sez. V Data:10/01/2013 Numero:85
- Le regole del procedimento amministrativo stabilite dalla l. 7 agosto 1990 n. 241 non sono applicabili alle fattispecie regolate dalla l. 24 novembre 1981 n. 689, da ritenersi legge speciale e prevalente sulla legge generale in tema di procedimento amministrativo; la l. n. 689 del 1981 è infatti finalizzata alla disciplina specifica dei procedimenti sanzionatori ed è dotata di garanzie di livello non inferiore a quelle statuite dalla l. n. 241 del 1990, applicabili ai procedimenti disciplinati dalle leggi speciali anteriori solo ove essi risultino lacunosi o carenti rispetto alle garanzie da questa ultima assicurate.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

11



La fase successiva all'accertamento

- Il pagamento in misura ridotta: il pagamento in misura ridotta come rimedio di carattere generale; l'entità del pagamento estintivo e il pagamento parziale e/o tardivo; il rapporto (presupposti e modalità).
- Il pagamento in misura ridotta nell'ipotesi di regolamenti e ordinanze comunali e provinciali.
- Il mancato pagamento in difetto di ricorso.
- Il pagamento rateale e gli interessi.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

12



Principi: giurisprudenza e casi pratici

- Il principio di legalità (riserva di legge, irretroattività, favor rei, divieto di analogia, riflessi in giudizio).
- L'elemento soggettivo: dolo o colpa.
- Il concorso di persone: presupposti; il contenuto minimo dell'apporto partecipativo per rispondere in via autonoma; la casistica giurisprudenziale.
- L'intrasmissibilità delle obbligazioni.
- La morte dell'autore e del responsabile in solido.
- La pluralità di violazioni.
- Il concorso formale.
- Il principio di specialità.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

13

ARTICOLO N.3

Elemento soggettivo.

- Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.
- Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

14

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI Data:17/01/2014Numero:225

Il carattere permanente degli abusi edilizi comporta che **il decorso del tempo non spieghi alcuna efficacia sanante nei confronti degli abusi stessi**:

in ragione del principio di legalità, infatti, la sanatoria degli abusi può avere luogo solo nei casi previsti dalla legge e nessuna disposizione di legge attribuisce al decorso del tempo un rilievo ostativo all'emanazione dei dovuti atti repressivi, la cui mancata emanazione, al contrario, implica a seconda dei casi responsabilità penali, disciplinari e contabili.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

15

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI Data:14/11/2012Numero:5746

- In materia di sanzioni amministrative, ai fini della valutazione dell'antigiuridicità di una condotta e dell'individuazione della sanzione ad essa relativa, **è applicabile la legge vigente all'epoca del fatto commesso, essendo irrilevanti le modifiche legislative successive**.

- Tale meccanismo non solo non contrasta con il principio di legalità (art. 1 della l. n. 689 del 1981), ma ne costituisce piena attuazione dato che per verificare la sanzionabilità di una condotta non può che aversi riguardo al momento in cui la stessa è posta in essere, in tale modo risultando osservato il principio nulla poena sine lege proprio della legislazione penale ed applicabile anche alla materia delle sanzioni amministrative pecuniarie in virtù del richiamo contenuto nell'art. 1 della l. n. 689 del 1981.

- Non trova al contrario applicazione alla materia delle sanzioni amministrative, in carenza di una disposizione derogatoria espressa contenuta nella legge penale (art. 2 c.p.), il diverso principio (che non è espressione del principio di legalità) della retroattività della legge più favorevole all'incolpato, secondo cui nessuno può essere incolpato per un fatto che non costituisce più reato al momento della applicazione della sanzione.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

16

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. II Data:02/05/2000 Numero:412
- In tema di illeciti amministrativi, l'adozione del principio di legalità ed il **divieto di integrazione analogica di cui all'art. 1 l. 24 novembre 1981 n. 689**, comportano l'assoggettamento del comportamento considerato alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina previgente meno favorevole (il principio è stato affermato a proposito dell'applicazione del reg. Ce n. 643 del 19 marzo 1993, che ha modificato i paragrafi 6 e 7 del reg. Ce n. 2677 del 24 settembre 1985, sanzionando l'illegittima richiesta di aiuti comunitari al consumo di olio di oliva e non più l'illegittima percezione degli aiuti richiesti).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

17

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI Data:08/05/2012 Numero:2658
- Ex art. 3 l. n. 689/1981, il principio secondo cui per le violazioni colpite da sanzione amministrativa sarebbe richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva, sia essa dolosa o colposa, dev'essere inteso nel senso della sufficienza dei suddetti estremi, **senza che occorra la concreta prova del dolo o della colpa, atteso che la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a quest'ultimo l'onere di provare di aver agito senza colpa.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

18

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI Data:21/06/2011Numero:3719
- In tema di sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 3 l. n. 689 del 1981, è necessaria e al tempo stesso sufficiente la coscienza e volontà della condotta attiva od omissiva, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, **riservando poi a questi l'onere di provare di avere agito senza colpa.**
- Di guisa che ne deriva **che l'esimente della buona fede,** applicabile anche all'illecito amministrativo disciplinato dalla l. n. 689 del 1981, **rileva come causa di esclusione della responsabilità amministrativa** — al pari di quanto avviene per la responsabilità penale, in tema di contravvenzioni — **solo quando sussistano elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge,** onde nessun rimprovero possa essergli mosso (nel caso di specie, è stata esclusa la ricorrenza dell'illecito, dato che la buona fede in cui versava la società obbligata circa l'effettiva volontà amministrativa di esigere il pagamento dei certificati verdi negli anni in contestazione, ha effettivamente svolto una funzione di esimente sulla condotta omissiva contestata, non consentendo la sua ascrizione ai soggetti obbligati a titolo di dolo o colpa).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

19

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. V Data:25/01/2005Numero:136
- In tema di rifiuti, l'art. 14 d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, introduce una sanzione amministrativa, di tipo reintegratorio, avente come contenuto l'obbligo di rimozione, recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dei luoghi, a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione del divieto di abbandono di rifiuti sia imputabile a titolo di dolo o di colpa; **pertanto, la norma esclude, in linea di principio, qualsiasi forma di responsabilità oggettiva del proprietario,** con la conseguenza che **gli adempimenti concernenti il ripristino dei luoghi non possono essere addossati indiscriminatamente al proprietario per il solo fatto di questa sua qualità, ma è necessario l'accertamento di un suo comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità e quindi di un suo coinvolgimento doloso o quantomeno colposo.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

20

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. trib. Data:30/10/2009Numero:23019
- PartiAgenzia entrate C. Comitato Ital. Sport contro Droga FontiGiust. civ. Mass. 2009, 10, 1516
- In tema di sanzioni amministrative, la buona fede rileva come causa di esclusione della responsabilità amministrativa quando sussistono elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e quando l'autore medesimo abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge, onde nessun rimprovero possa essergli mosso, neppure sotto il profilo della negligenza omissiva.
- **L'onere della prova degli elementi positivi che riscontrano l'esistenza della buona fede è a carico dell'opponente e la relativa valutazione costituisce un apprezzamento di fatto di stretta competenza del giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se non sotto il profilo del vizio di motivazione.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

21

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II Data:06/11/2006Numero:23621
- **Un decreto ministeriale, quand'anche di incerta formulazione e tale da ingenerare dubbi circa gli obblighi gravanti su un soggetto, deve essere interpretato "secundum legem" e esso, di fronte alla chiarezza della disposizione normativa, non può ingenerare dubbi interpretativi o presunta buona fede che, in tale caso, si risolve in una ipotesi di "ignorantia legis"**
- (nella specie, atteso che in forza del dettato normativo - art. 15 d.lg. n. 22 del 1997 comma 1, lett. b) - non sussistevano dubbi circa l'obbligo per il produttore di rifiuti avviati allo smaltimento di indicare, all'atto della partenza, nel formulario di accompagnamento, la quantità, espressa in peso e misura di essi, la S.C. ha escluso che l'autore dell'infrazione potesse invocare l'incertezza normativa sul comportamento da tenersi da parte del privato, a causa della oscura formulazione di un decreto ministeriale di attuazione del decreto legislativo, specie tenuto presente che una circolare, successiva, aveva chiarito definitivamente ogni dubbio e quest'ultima doveva essere conosciuta dal ricorrente che operava professionalmente proprio nel settore).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

22

ARTICOLO N.7

Non trasmissibilità dell'obbligazione.

- La obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi.

Giurisprudenza

Intrasmissibilità agli eredi.

- Consiglio di Stato sez. VI
Data:28/01/2014Numero:423
- Le sanzioni amministrative, per principio generale, si estinguono ope legis (art. 7, legge n. 689/1981) con la morte del trasgressore, non essendo trasmissibili agli eredi, senza che sia necessaria una espressa previsione in tal senso nell'ambito della particolare disciplina normativa di settore .

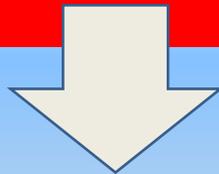
Giurisprudenza Intrasmissibilità agli eredi.

- Cassazione civile sez. lav. Data:10/03/2011Numero:5717
- In tema di sanzioni amministrative, il disposto dell'art. 7 l. 24 novembre 1981 n. 689 (per il quale "L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi") e quello dell'ultimo comma dell'art. 6 (secondo cui l'obbligato solidale che ha pagato "ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione") sono espressione del principio della personalità della sanzione amministrativa, per il quale la morte dell'autore della violazione determina non solo l'intrasmissibilità ai suoi eredi dell'obbligo di pagare la somma dovuta per la sanzione, ma anche l'estinzione dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale per la sanzione amministrativa.
- Infatti, in particolare, l'obbligato solidale per la sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 6 l. n. 689 del 1981, non è un obbligato sussidiario per le ipotesi di insolubilità del condannato o di pratica difficoltà di identificare l'autore della violazione - in quanto si tratta di obbligazione solidale nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati, senza alcun riparto nei rapporti interni, a norma dell'art. 1298 c.c. - e neppure si può configurare, a suo carico, una responsabilità diretta per "culpa in eligendo" o in vigilando.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

25

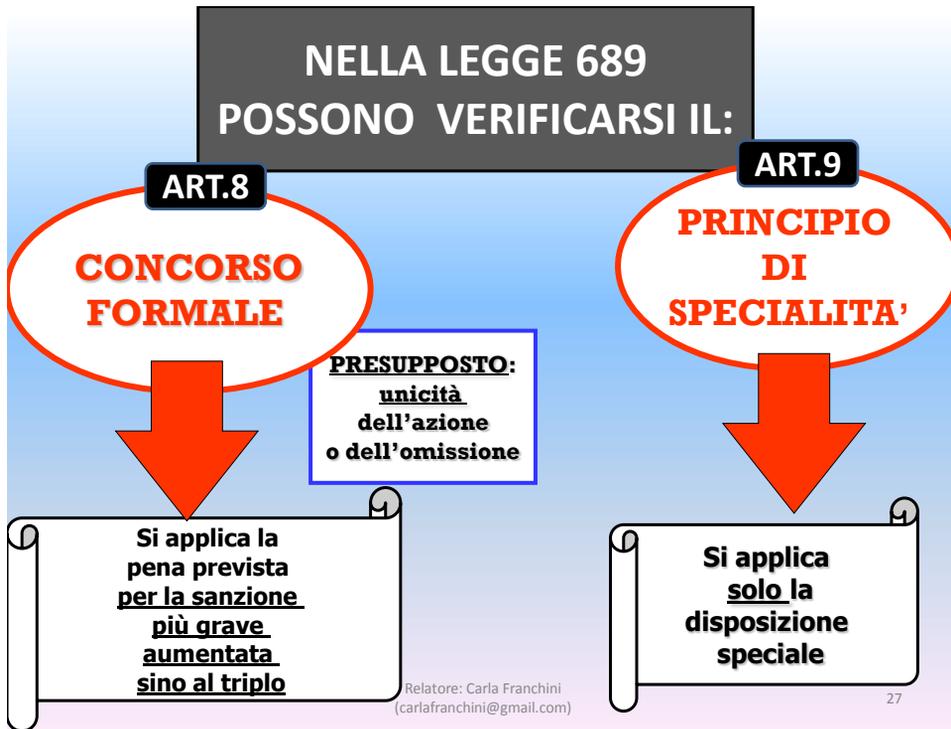
LA RESPONSABILITA'



IL CONCORSO FORMALE

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

26



ART. 8

**“Più violazioni di disposizioni che
prevedono sanzioni amministrative.”
(CONCORSO FORMALE)**

normativa

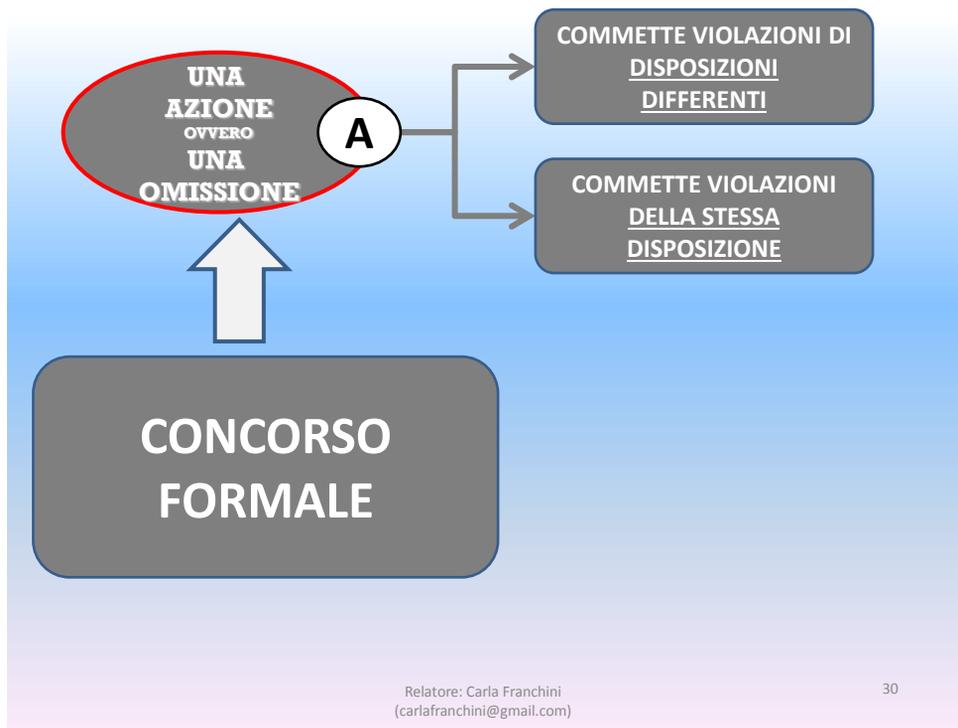
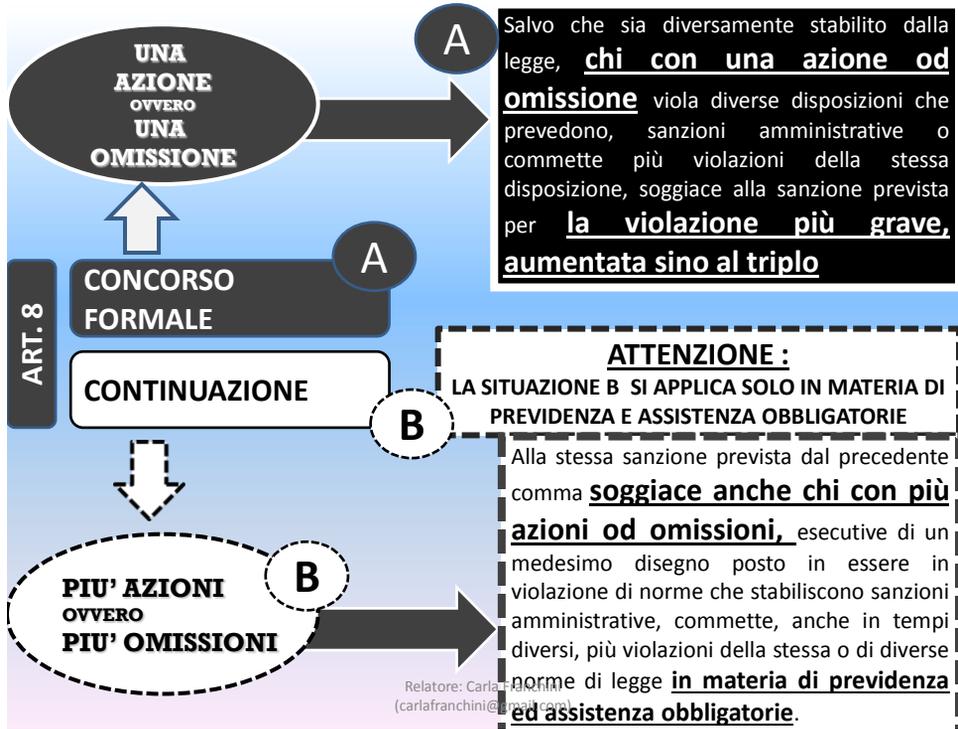
Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con una azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono, sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo ⁽⁶⁾.

Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie ⁽⁷⁾.

La disposizione di cui al precedente comma si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del [D.L. 2 dicembre 1985, n. 688](#), per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicato ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

28



SENTENZA

- L'art. 8 comma 1, l. n. 689 del 1981 dispone che, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.
- Tale disposizione, quindi, prevede **l'unificazione della sanzione per le sole violazioni commesse con un'unica azione od omissione** (concorso formale di illeciti) e non anche quando la pluralità delle violazioni si riconduce a condotte distinte (concorso materiale di illeciti) (nel caso di specie, le condotte contestate sono distinte e quindi danno luogo a concorso materiale, per il quale non è prevista l'applicazione di una sanzione unica aumentata).
- (Consiglio di Stato sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3897)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

31

SENTENZA

La violazione amministrativa consistente nell'omessa indicazione negli atti e nella corrispondenza delle società di capitali, dell'ammontare del capitale sociale effettivamente versato, prevista dagli art. 2250, comma 2, e 2627 (nel testo anteriore alla novella recata dal d.lg. n. 61 del 2002) c.c., tutela l'esigenza, (derivante da obblighi comunitari) di mettere in condizione i clienti di conoscere la consistenza patrimoniale della società, sicché l'illecito **si consuma non già nella predisposizione unitaria e generalizzata di stampati e atti per una serie indeterminata di contrattazioni, **bensì ogni qual volta, per una operazione commerciale, i singoli stampati ed atti vengano utilizzati senza le indicazioni anzidette.****

Ne consegue che, in tali ipotesi, non è applicabile né l'art. 8 della l. n. 689 del 1981, in quanto relativo alla diversa fattispecie del concorso formale, eterogeneo od omogeneo, che postula l'unicità dell'azione o omissione produttiva di una pluralità di violazioni, né l'istituto della continuazione, previsto soltanto per gli illeciti previdenziali.

(Cassazione civile sez. II, 16 marzo 2011, n. 6194)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

32

SENTENZA

In tema di obblighi dell'impresa di trasporto su strada, la pluralità di violazioni alla normativa che impone l'obbligo di conservazione sistematica dei fogli di registrazione (c.d. dischi cronotachigrafi) non configura l'ipotesi di continuazione ex art. 8 l. n. 689 del 1981 ma l'ipotesi di concorso materiale, atteso che le violazioni stesse danno luogo a condotte distinte e che le registrazioni sono riferite a distinti giorni lavorativi.

- (Cassazione civile sez. lav., 03 agosto 2007, n. 17073)

Art. 8 L. 689/81
(Più violazioni di disposizioni
che prevedono sanzioni amministrative)

La Legge n.689/81 disciplina anche l'ipotesi della contestuale commissione di una pluralità di violazioni amministrative addebitabili ad un unico agente.

L'art. 8, infatti, stabilisce l'estensione al campo degli illeciti amministrativi dell'omologa disciplina penale in relazione al cosiddetto concorso formale di reati, nella sua duplice conformazione di concorso omogeneo e di concorso eterogeneo.

Art. 8 L. 689/81 (Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative)

Il presupposto del concorso formale è che vi sia un'azione unica ovvero un'unica omissione

Si avrà concorso omogeneo nel caso in cui :

- con l' unica azione/omissione si realizzi la plurima violazione della medesima disposizione di legge.

Si avrà concorso eterogeneo nelle ipotesi in cui:

- con l'unica azione/omissione si realizzi la plurima violazione di molteplicità di violazioni attinenti a diverse disposizioni normative.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

35

Art. 8 L. 689/81 (Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative)

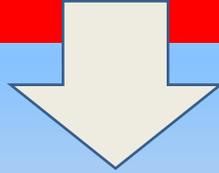
In entrambe le fattispecie, pertanto, la configurazione del concorso, per l'appunto formale, presuppone che la lesione multipla degli interessi tutelati sul piano sanzionatorio sia ascrivibile allo stesso soggetto.

L'art. 8 della legge 689/81 prevede in entrambi i casi la sanzione contemplata per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

36

LA RESPONSABILITA'



PRINCIPIO DI SPECIALITA'

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

37

ART. 9

normativa

Principio di specialità.

Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.

Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali ⁽¹¹⁾.

Ai fatti puniti dagli articoli [5](#), [6](#) e [12](#) della [legge 30 aprile 1962, n. 283](#), e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande ⁽¹²⁾.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

38

QUANDO UNO STESSO FATTO E' PUNITO



QUANDO UNO STESSO FATTO E' PUNITO



- **Può accadere che uno stesso fatto risulti sanzionato da più norme dell'ordinamento giuridico (anche sovranazionale).**
- L'art. 9 prevede che in questo caso non si applichino tutte le norme in astratto applicabili, ma unicamente quella norma speciale (vale a dire specifica rispetto al fatto).
- **VA CHIARITO PERO' CHE AFFINCHE' POSSA TROVARE APPLICAZIONE TALE PRINCIPIO OCCORRE CHE LE NORME AFFERISCANO ALLA TUTELA DEL MEDESIMO BENE GIURIDICO.**
- **Qualora le norme siano volte a tutelare beni giuridici differenti NON TROVERA' APPLICAZIONE IL PRINCIPIO DI SPECIALITA' BENSÌ IL CONCORSO MATERIALE.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

41

SENTENZA

In tema di sanzioni amministrative, l'art. 9, comma 1, l. 24 novembre 1981 n. 689 - laddove statuisce che, quando uno stesso fatto è punito da una pluralità di sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale - **opera se le norme sanzionanti un medesimo fatto si trovino fra loro in rapporto di specialità, da escludersi quando sia diversa l'obiettività giuridica degli interessi protetti da ciascuna di esse.**

- Non sussiste, pertanto, un siffatto rapporto tra la previsione di cui all'art. 23 cod. strada, che punisce l'installazione di impianti pubblicitari senza la prescritta autorizzazione, e le corrispondenti norme contenute nel Regolamento di affissioni e pubblicità del Comune di Roma (art. 15, 18 e 31), da un lato perché trattasi di condotte diverse, atteso che le autorizzazioni, la cui mancanza rende punibili i fatti da esse rispettivamente descritti, prescritte dalle due disposizioni non sono sovrapponibili, tutelando la prima quello pubblico della sicurezza della circolazione stradale, e le seconde la disciplina delle affissioni pubblicitarie all'interno del territorio comunale e l'incasso dei relativi diritti; dall'altro, in quanto l'art. 31 del menzionato Regolamento, concernente l'installazione di mezzi di pubblicità non autorizzati, fa espressamente salva, al comma 2, l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 23 cod. strada, escludendo, quindi, una tale riserva qualsiasi rapporto di specialità tra le due indicate fattispecie.
- (Cassazione civile sez. II, 30 novembre 2012, n. 21502)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

42

SENTENZA

È legittima l'adozione di due provvedimenti sanzionatori adottati per la stessa violazione, quando volti alla tutela di interessi diversi e, precisamente, uno preordinato alla tutela del bosco quale bene paesaggistico e, l'altro, volto alla tutela del bosco in quanto tale, come bene da preservare. Infatti mentre la disciplina forestale tutela il bosco in quanto tale, cioè quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, la disciplina paesaggistica tutela il bosco in quanto espressione dei valori naturali ed estetici del territorio.

- Con l'ulteriore conseguenza che **in caso di condotta plurioffensiva, idonea cioè, ad arrecare un vulnus ad entrambi i vincoli paesistico e forestale non vi sarà un concorso apparente di norme**, con l'applicazione del principio di specialità di cui all'art. 9 della legge n. 689 del 1981, ma un vero e proprio concorso di illeciti amministrativi diversamente sanzionati.

(T.A.R. Milano Lombardia sez. II, 07 luglio 2011, n. 1829)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

43

SENTENZA

-
- Il principio di specialità posto dall'art. 9 l. n. 689 del 1981 quale criterio di soluzione dell'eventuale concorso tra norme penali incriminatrici e norme amministrative sanzionatorie presuppone il confronto strutturale tra le rispettive fattispecie astratte. Pertanto, l'art. 213, comma 4, c.strad. che punisce con la sanzione amministrativa l'abusiva circolazione del veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, deve ritenersi speciale rispetto all'art. 334 c.p., nel quale è configurato invece il delitto di sottrazione da parte del custode o del proprietario di beni di cui è stato disposto il sequestro penale o amministrativo.

(Cassazione penale sez. un., 28 ottobre 2010, n. 1963)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

44

SENTENZA

Sul piano sanzionatorio **il principio di specialità**, che nell'ordinamento nazionale vigente ha portata generale, come desumibile dagli art. 15, c.p. e 9, l. 24 novembre 1981 n. 689, **non consente la contemporanea applicazione di due diverse norme disciplinanti la medesima fattispecie, ma implica la necessaria applicazione solo di quella che, fra le due, possedga tutti gli elementi dell'altra, ma ad essi aggiunga un ulteriore elemento, che la rende specifica.**

- (Consiglio di Stato ad. plen., 11 maggio 2012, n. 11)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

45

SENTENZA

•

La possibile sovrapposizione tra una disciplina settoriale e la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette deve essere risolta alla luce dell'art. 19, comma 3, del codice del consumo, il quale dispone che, in caso di contrasto (da intendersi, latamente, quale difformità di fonte e di portata tra le discipline), l'applicazione della disciplina generale è esclusa quando quella settoriale regoli aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette.

Tale norma si iscrive nel principio di specialità, che è principio immanente e di portata generale sul piano sanzionatorio nel nostro ordinamento, come si evince dall'art. 15 c.p. e dall'art. 9 l. n. 689 del 1981.

- (Consiglio di Stato ad. plen., 11 maggio 2012, n. 14)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

46

SENTENZA

- L'esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore integra l'illecito amministrativo previsto dall'art. 7, comma quindicesimo-bis, c.d.s., e non il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità previsto dall'art. 650 cod. pen., stante l'operatività del principio di specialità di cui all'art. 9 della l. n. 689 del 1981.

•

(Cassazione penale sez. I, 06 dicembre 2011 n. 47886)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

47

SENTENZA

•

In tema di sanzioni amministrative, il concorso apparente di norme sussiste quando più leggi regolano la stessa materia, intesa come stessa situazione di fatto, ipotesi che si verifica quando il medesimo accadimento concreto, inteso come fatto storicamente determinato, possa integrare il contenuto descrittivo di diverse previsioni legislative astratte a carattere sanzionatorio. Il concorso apparente è escluso nel caso in cui i fatti ipotizzati dalla fattispecie astratta siano diversi nella loro materialità, nella loro oggettività giuridica, ovvero quando la norma che regola un fatto contenga una clausola di riserva o, infine, quando la norma che prevede una fattispecie di illecito faccia riferimento solo quoad poenam ad altra norma prevedente diversa fattispecie.

- (Cassazione civile sez. II, 16 febbraio 2009, n. 3745)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

48

ARTICOLO N.5

Concorso di persone

Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II Data:06/11/2006Numero:23621
- Un decreto ministeriale, quand'anche di incerta formulazione e tale da ingenerare dubbi circa gli obblighi gravanti su un soggetto, deve essere interpretato "secundum legem" e esso, di fronte alla chiarezza della disposizione normativa, non può ingenerare dubbi interpretativi o presunta buona fede che, in tale caso, si risolve in una ipotesi di "ignorantia legis"
- (nella specie, atteso che in forza del dettato normativo - art. 15 d.lg. n. 22 del 1997 comma 1, lett. b) - non sussistevano dubbi circa l'obbligo per il produttore di rifiuti avviati allo smaltimento di indicare, all'atto della partenza, nel formulario di accompagnamento, la quantità, espressa in peso e misura di essi, la S.C. ha escluso che l'autore dell'infrazione potesse invocare l'incertezza normativa sul comportamento da tenersi da parte del privato, a causa della oscura formulazione di un decreto ministeriale di attuazione del decreto legislativo, specie tenuto presente che una circolare, successiva, aveva chiarito definitivamente ogni dubbio e quest'ultima doveva essere conosciuta dal ricorrente che operava professionalmente proprio nel settore).

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI Data:24/08/2011 Numero:4800
- Ai fini della configurabilità della fattispecie del concorso di persone nell'illecito amministrativo, a norma dell'art. 5, l. 24 novembre 1981 n. 689, il contributo concorsuale assume rilevanza non solo quando abbia efficacia causale, ponendosi come condizione indefettibile della violazione, ma anche quando assuma la forma di un contributo agevolatore, e cioè quando l'illecito, senza la condotta di agevolazione, sarebbe ugualmente commesso, ma con maggiori incertezze di riuscita o difficoltà.
- Ne consegue che anche laddove si versi semplicemente in colpa, di tali condotte illecite deve essere affermata la responsabilità

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

51

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato sez. VI
Data:06/06/2011 Numero:3353
- In tema di sanzioni amministrative, l'art. 5, l. 24 novembre 1981 n. 689, che contempla il concorso di persone, recepisce i principi fissati in materia dal c.p., rendendo così applicabile la pena pecuniaria non soltanto all'autore o ai coautori dell'infrazione, ma anche a coloro che abbiano comunque dato un contributo causale, pure se esclusivamente sul piano psichico.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

52

Giurisprudenza stato di necessità

- Cassazione civile sez. VI Data:24/09/2014 Numero:20121
- In materia di sanzioni amministrative e dell'esimente dello stato di necessità, va esclusa la sussistenza di tale esimente allorchè la parte non abbia fornito una prova convincente sulla assoluta necessità di recarsi in ospedale per salvare sè o ad altri dal pericolo attuale ed immediato di un danno alla persona, con l'unico mezzo della commissione dell'illecito e cioè procedendo alla velocità di 140 km/h in zona abitata con limiti a 70 km/h specie a fronte di una patologia che, se grave, avrebbe seriamente potuto compromettere le capacità di guida con evidente pericolo per l'incolumità delle persone e, se non grave, non giustificava di per sé la condotta posta in essere
- (nella fattispecie il ricorrente andava ad una velocità di 141 Km/H in un tratto di strada in cui vigeva il limite di 70 Km/h, ed in prossimità di una stazione ferroviaria. Il contemperamento degli interessi in gioco, ovvero, lo stato di salute dell'appellante affetto da una colica renale e la incolumità degli utenti della strada, esposti al potenziale pericolo di danni causati da un'auto che viaggia ad una velocità di 141 Km/h, in un tratto di strada frequentata anche da pedoni, adulti e bambini, non consentivano di dare rilevanza giuridica scriminante alla malattia del ricorrente, che nel caso di specie, non rappresentava, comunque, un pericolo per la vita).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

53



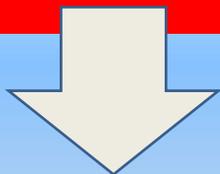
Le responsabilità

- Dell'autore.
- Dell'obbligato in solido.
- Del concorrente.
- Nelle società e negli organi collegiali.
- Nelle strutture complesse.
- La delega.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

54

LE RESPONSABILITA'



DELL'AUTORE (TRASGRESSORE)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

55

**L'AUTORE (trasgressore) :
solo la persona fisica**

- In materia di sanzioni amministrative vige il principio secondo cui **responsabile diretto di un illecito può essere solo una persona fisica.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

56

AUTORE: SOLO LA PERSONA FISICA

- Non è attribuibile la qualificazione di autore/trasgressore alla persona giuridica perché le sanzioni amministrative, in quanto sanzioni repressive, richiedono oltre alla capacità di intendere e volere anche la colpa o il dolo.
- Alla persona giuridica potrà attribuito il ruolo di obbligato solidale nelle ipotesi previste dall'art. 6 l. n. 689/81.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

57

AUTORE: SOLO LA PERSONA FISICA

normativa

Nel sistema introdotto dalla l. 24 novembre 1981 n. 689, **fondato sulla natura personale della responsabilità, autore dell'illecito amministrativo può essere soltanto la persona fisica che ha commesso il fatto, e non anche un'entità astratta, come società o enti in genere**, la cui responsabilità solidale per gli illeciti commessi dai loro legali rappresentanti o dipendenti è prevista esclusivamente in funzione di garanzia del pagamento della somma dovuta dall'autore della violazione, rispondendo anche alla finalità di sollecitare la vigilanza delle persone e degli enti chiamati a rispondere del fatto altrui.

- (Cassazione civile sez. II, 12 marzo 2012, n. 3879)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

58

sentenza

AUTORE: SOLO LA PERSONA FISICA

Il criterio d'imputazione di tale responsabilità è chiaramente individuato dall'art. 6 della legge n. 689 cit., il quale, **richiedendo che l'illecito sia stato commesso dalla persona fisica nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze**, stabilisce un criterio di collegamento che costituisce al tempo stesso il presupposto ed il limite della responsabilità dell'ente, nel senso che a tal fine si esige soltanto che la persona fisica si trovi con l'ente nel rapporto indicato, e non anche che essa abbia operato nell'interesse dell'ente.

- (Cassazione civile sez. II, 12 marzo 2012, n. 3879)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

59

L'AUTORE (trasgressore)

La Legge 689-81 NON definisce la figura del trasgressore.

E' la norma di settore che definisce il trasgressore.

Molto spesso la legge di settore per definire il trasgressore utilizza la locuzione **“CHIUNQUE”**.

(es. DLgs. 114/98 art. 22: *“1. Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 16, 17, 18 e 19 del presente decreto e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 5.000.000 a lire 30.000.000.”*)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

60

L'AUTORE (trasgressore)

Tutte le volte in cui la violazione possa essere commessa da CHIUNQUE l'accertatore sarà chiamato ad una attenta valutazione.

Infatti la locuzione "CHIUNQUE" - benché in apparenza riferibile ad una generalità di soggetti - deve necessariamente ricadere su coloro sui quali grava il rispetto della norma.

LA RIFERIBILITA' DELL'AZIONE ALLA VIOLAZIONE

A norma dell'art. 3 l. 24 novembre 1981 n. 689 è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione.

TRASGRESSORE- LEGALE RAPPRESENTANTE

- **La norma di settore** può individuare la figura del trasgressore attribuendola in ragione di un determinato ruolo.
- Si pensi ai casi in cui la norma di settore attribuisce in modo espresso la responsabilità della violazione al rappresentante legale di una persona giuridica.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

63

L'AUTORE (trasgressore)

Ai fini della corretta individuazione dell'autore della violazione occorre distinguere gli illeciti propri e impropri.

- Si parla di **ILLECITO PROPRIO** quando ai fini della configurabilità della violazione la norma richiede in capo all'autore, una determinata qualità (es. titolare di impresa o di responsabile di ente in capo all' autore della violazione);

- Si parla invece di **ILLECITO IMPROPRIO** nelle ipotesi in cui la violazione può essere commessa da chiunque indipendentemente da una particolare qualificazione soggettiva.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

64

L'AUTORE (trasgressore)

Talvolta accade che la norma di settore preveda la condotta violata e la sanzione in norme distinte.

In questi casi è opportuno che l'accertatore - in sede di contestazione - le richiami entrambe.

Destinatari della contestazione: Trasgressore e obbligato

normativa

L'art. 14 della Legge 689-81 stabilisce che: *“La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.”*

L'AUTORE (trasgressore)

La norma stabilisce quindi che la contestazione debba avvenire:

- sia nei confronti del trasgressore;
- sia nei confronti dell'obbligato in solido;

La giurisprudenza però ha affermato la validità del verbale di accertamento **anche nell'ipotesi in cui l'accertatore abbia proceduto alla contestazione nei confronti di uno solo dei due soggetti.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

67

Si alla contestazione della violazione anche se nei confronti del solo obbligato

sentenza

In tema di sanzioni amministrative, **l'identificazione e l'indicazione dell'autore materiale della violazione non costituiscono requisito di legittimità dell'ordinanza-ingiunzione emessa nei confronti dell'obbligato solidale**, in quanto la ratio della responsabilità di questi non è quella di far fronte a situazioni d'insolvenza dell'autore della trasgressione, bensì quella di evitare che l'illecito resti impunito quando sia impossibile identificare tale ultimo soggetto e sia, invece, facilmente identificabile il soggetto obbligato solidalmente a norma dell'art. 6, comma 1, della l. n. 689 del 1981.

- (Cassazione civile sez. II, 13 maggio 2010, n. 11643)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

68

sentenza

Quali effetti produce l'estinzione dell'obbligazione nei confronti del trasgressore ?

In tema di sanzioni amministrative, **dall'estinzione dell'obbligazione di colui che ha, in concreto, commesso la violazione amministrativa deriva anche l'estinzione dell'obbligazione a carico del condebitore solidale**, dovendosi riconoscere carattere principale all'obbligazione incombente sul primo dei due soggetti ed un rapporto di accessorietà e dipendenza alla posizione del secondo.

(Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata che, in materia di illeciti per omessa trattenuta sul prezzo del latte conferito dai soci, aveva ritenuto precluso l'accertamento nei confronti della società una volta accertata l'estinzione dell'obbligazione del legale rappresentante di questa a causa di mancata notificazione o contestazione della violazione).

- (Cassazione civile sez. II, 15 novembre 2011, n. 23871)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

69

sentenza

Quali effetti produce l'estinzione dell'obbligazione nei confronti del trasgressore ?

In tema di sanzioni amministrative, **dall'estinzione dell'obbligazione dell'autore materiale dell'infrazione deriva l'esclusione anche dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale**.

Ne discende, in materia di collocamento illecito di manodopera, che, essendo scusabile, ex art. 3 della legge n. 689 del 1981, l'errore di un assessore comunale che aveva favorito per lungo tempo assunzioni presso il Comune nella consapevolezza della loro regolarità indotta dalle reiterate e puntuali informazioni, del Comune, alla Sezione circosanzionale per l'Impiego alle quali non erano seguite tempestive ispezioni, pur sollecitate, dalla Sezione, alla Direzione provinciale del lavoro, l'estinzione dell'obbligazione dell'assessore comporta anche l'estinzione dell'obbligazione del Comune, obbligato in via solidale.

- (Cassazione civile sez. lav., 03 novembre 2008, n. 26387)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

70

Il “duplice effetto” della morte del trasgressore ?

sentenza

- In tema di sanzioni amministrative, il disposto dell'art. 7 l. 24 novembre 1981 n. 689 (per il quale "L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi") e quello dell'ultimo comma dell'art. 6 (secondo cui l'obbligato solidale che ha pagato "ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione") sono espressione del principio della personalità della sanzione amministrativa, **per il quale la morte dell'autore della violazione determina non solo l'intrasmissibilità ai suoi eredi dell'obbligo di pagare la somma dovuta per la sanzione, ma anche l'estinzione dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale per la sanzione amministrativa.**
- Infatti, in particolare, l'obbligato solidale per la sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 6 l. n. 689 del 1981, non è un obbligato sussidiario per le ipotesi di insolvenza del condannato o di pratica difficoltà di identificare l'autore della violazione - in quanto si tratta di obbligazione solidale nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati, senza alcun riparto nei rapporti interni, a norma dell'art. 1298 c.c. - e neppure si può configurare, a suo carico, una responsabilità diretta per "*culpa in eligendo*" o in vigilando.
- (Cassazione civile sez. lav., 10 marzo 2011, n. 5717)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

71

IL VERBALE DI ACCERTAMENTO DEVE EVIDENZIARE QUAL È:

- **IL RAPPORTO CHE LEGA IL FATTO AL SUO AUTORE**
- **IL RAPPORTO TRA LA VIOLAZIONE E L'OBBLIGATO IN SOLIDO**
(es. in quanto proprietario del bene oggetto della violazione)

La mera indicazione del nominativo non è di per sé sufficiente a giustificare la responsabilità.

E' LA LEGGE DI SETTORE CHE INDIVIDUA L'AUTORE/TRASGRESSORE

A volte il trasgressore è specificatamente individuato dalla legge che può richiedere per questo una specifica qualificazione.

(es. datore di lavoro, direttore dei lavori...)

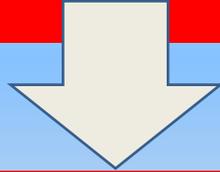
Altre volte invece la norma si rivolge a “chiunque” realizza la condotta.

Ed è proprio quest'ultimo il caso più complesso per l'accertatore, in quanto occorre verificare esattamente la responsabilità del soggetto che ha materialmente posto in essere la condotta.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

72

LA RESPONSABILITA'



DEL CONCORRENTE

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

73

Art. 5 L. 689/81
Concorso di persone

normativa

Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

74

CONCORSO DI PERSONE: qual è il presupposto?



Le difficoltà interpretative in tema di concorso riguardano il presupposto di applicazione della norma.

Le domande da porsi sono infatti :

- quando può ritenersi che più persone concorrono in una violazione amministrativa?
- qual è l'apporto partecipativo necessario affinché un soggetto possa rispondere a titolo di concorso?

IL CONCORRENTE

Il ruolo del concorrente nell'illecito depenalizzato è di derivazione penalistica.

Infatti l'art. 5 della Legge 689/81 ripropone la medesima norma dell'art. 110 del c.p disponendo che : *“quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge”*.

Risulta così applicabile la pena pecuniaria non soltanto all'autore, o ai coautori, dell'infrazione, ma anche a coloro che abbiano comunque dato un contributo causale.

Appare essenziale chiarire a quali condizioni il contributo potrà assumere rilevanza giuridica per poter procedere alla contestazione anche nei confronti del concorrente.

SENTENZA

**L'ART. 5 SUL CONCORSO DI PERSONE
NELL'ILLECITO DEPENALIZZATO
RECEPISCE I MEDESIMI PRINCIPI
STABILITI DAL CODICE PENALE.**

Si rende così applicabile la pena pecuniaria non soltanto all'autore, o ai coautori, dell'infrazione, ma anche a coloro che abbiano comunque dato un contributo causale, anche se esclusivamente sul piano psichico

- (Cassazione civile, sez. 1, 18 luglio 1990 n. 7336.)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

77

SENTENZA

**CONCORSO DI PERSONE:
AMMISSIBILE**

**- SIA TRA AUTORI MATERIALI
- SIA TRA AUTORI MORALI**

- È, pertanto, configurabile sia il concorso fra autori materiali del fatto, che quello di questi con gli autori morali che abbiano dato un apporto causale sul piano psichico
- (Cassazione civile sez. 1, 9 aprile 1996, n. 3288).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

78

SENTENZA

LA MERA PRESENZA FISICA : IRRILEVANTE

- E' da escludersi la rilevanza della mera presenza fisica allo svolgimento del fatto perché questa essa realizza una forma di cooperazione nell'azione illecita solo se attuata in modo da determinare un'agevolazione, anche indiretta.
- (Cassazione civile sez. 1, 5 aprile 1994, n. 3245.)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

79

IL CONCORSO E L'ELEMENTO SOGGETTIVO

Anche nel caso del concorrente dovrà essere sussistente l'elemento soggettivo del dolo o della colpa - ai sensi dell'art. 3 l. n. 689/81.

Anche nel caso di concorso di persone dolo e colpa si presumono nella commissione dell'azione e/o omissione da parte del concorrente.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

80

IL CONCORSO

L'ILLECITO AMMINISTRATIVO, IN QUANTO RISULTATO DI UN COMPORTAMENTO UMANO, PUÒ ESSERE COMMESSO DA UNA SOLA PERSONA OPPURE DA UNA PLURALITÀ DI SOGGETTI.

Si può distinguere tra:

a) PLURALITÀ DI AUTORI E PLURALITÀ DI VIOLAZIONI

la cooperazione tra più persone può avvenire nel senso che nella condotta di ciascuno, idealmente separata, può ravvisarsi autonomamente un illecito.

Ciascuno dei concorrenti deve singolarmente e personalmente rispondere della propria azione od omissione.

b) CONCORSO DI PERSONE NELLA STESSA VIOLAZIONE

una violazione può risultare dal comportamento di più persone, senza che nella condotta di esse o di una tra esse possa ravvisarsi, di per sé, la realizzazione della fattispecie tipica (condotte non uguali).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

81

IL CONCORRENTE

a) che commette tutti gli estremi dell'azione prevista dalla fattispecie;

b) che ne commette solo una parte;

Se è evidente che risponde della violazione amministrativa il concorrente nel cui comportamento sono ravvisabili tutti gli estremi di fatto e di diritto per la configurazione della violazione sanzionata,

non è altrettanto scontato che della stessa violazione debba rispondere anche chi con lui ha cooperato ma senza compiere, anch'egli, tutta l'azione o l'omissione prevista dalla norma sanzionatoria.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

82

A QUALI CONDIZIONI IL CONTRIBUTO DEL “CONCORRENTE” ASSUME RILEVANZA GIURIDICA?

La formulazione dell'art. 5 della Legge 689-81 si limita a stabilire quale sia la conseguenza del concorso, ma non chiarisce l'entità di tale apporto partecipativo.

In altre parole a quali condizioni si può affermare che Tizio concorre con Caio nella commissione di una violazione?

Qual è l'apporto partecipativo che permette all'accertatore di contestare la violazione anche al concorrente?

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

83

A QUALI CONDIZIONI IL CONTRIBUTO DEL “CONCORRENTE” ASSUME RILEVANZA GIURIDICA?

PUÒ RITENERSI CERTAMENTE SUSSISTENTE IL CONCORSO NELL'IPOTESI IN CUI SIANO SUSSISTENTI LE SEGUENTI CONDIZIONI:

- 1) i concorrenti hanno preordinatamene, consapevolmente e volontariamente agito allo scopo di porre in essere quella situazione cui corrisponde la trasgressione;
- 2) il contributo risultava necessario, vale a dire quando l'apporto partecipativo risultava indispensabile ai fini della commissione dell'illecito, in quanto in assenza di tale apporto la violazione non si sarebbe realizzata.

(IN ALTRE PAROLE ESCLUDENDO L'APPORTO DEL UN CONCORRENTE LA VIOLAZIONE NON SI CONFIGURA. In questi casi si parla di efficacia causale.)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

84

**QUANDO IL CONTRIBUTO DEL “CONCORRENTE”
E’ TALE DA ASSUMERE RILEVANZA GIURIDICA?
(ed è possibile contestargli la violazione)**

E’ possibile configurare il concorso di persone anche in difetto di efficacia causale?

(vale a dire nei casi in cui eliminando l’apporto partecipativo del concorrente la violazione si sarebbe potuta comunque configurare è comunque possibile configurare il concorso ?).

Il Consiglio di Stato (v. infra) risponde in senso affermativo.

Si può ravvisare il concorso anche quando non c’è efficienza causale, ma il soggetto (concorrente) ha agevolato, facilitato la commissione della violazione.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

85

**CONCORSO:
anche in assenza di efficacia causale
se in presenza del “contributo agevolatore”**

sentenza

Il Consiglio di Stato sez. VI, 24 agosto 2011, n. 4800 confermando l’orientamento consolidato ha dato una risposta in tale senso affermando che sussiste il concorso non solo nelle ipotesi in cui vi sia efficacia causale (vale a dire che senza l’apporto del concorrente la violazione non si sarebbe realizzata), ma anche nelle ipotesi in cui **pur in assenza di efficacia causale** (nel senso di un contributo irrilevante ai fini della violazione) **l’apporto partecipativo “assuma la forma di un contributo agevolatore, e cioè quando l’illecito, senza la condotta di agevolazione, sarebbe ugualmente commesso, ma con maggiori incertezze di riuscita o difficoltà.”**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

86

CONCORSO DI PERSONE :
- FATTISPECIE COMMISSIVA
- FATTISPECIE OMISSIVA

sentenza

In tema di sanzioni amministrative, a norma dell'art. 3 l. 24 novembre 1981 n. 689, è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione; ne consegue che, qualora un illecito sia ascrivibile in astratto ad una società di persone (nella specie una s.n.c.), non possono essere automaticamente chiamati a risponderne i soci amministratori, essendo indispensabile accertare che essi abbiano tenuto una condotta positiva o omissiva che abbia dato luogo all'infrazione, sia pure soltanto sotto il profilo del concorso morale.

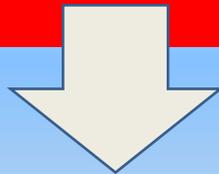
(In applicazione del principio, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che aveva ritenuto legittima l'ordinanza ingiunzione con cui era stata irrogata la sanzione amministrativa ai soci di una s.n.c., operante nel settore dei trasporti, per essere stato effettuato un trasporto di rifiuti su un proprio mezzo, condotto da altri, con un formulario non correttamente compilato).

(Cassazione civile sez. II, 06 dicembre 2011, n. 26238)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

87

LE RESPONSABILITA'



DELL'OBBLIGATO IN SOLIDO

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

88

L'OBBLIGATO IN SOLIDO

Le ipotesi di responsabilità sono espressamente individuate dall'art. 6 della Legge 689-81 che le suddivide in tre categorie:

- A. PROPRIETA'
- B. AUTORITA', DIREZIONE, VIGILANZA
- C. PERSONA GIURIDICA (E NON) /IMPREDITORE

Pertanto l'accertatore procederà alla contestazione nei confronti dell'obbligato in solido nelle ipotesi in cui abbia riscontrato una delle situazioni indicate nell'art. 6.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

89

ART. 6 SOLIDARIETÀ.

normativa

PROPRIETA'

Il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

AUTORITA' DIREZIONE VIGILANZA

Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

PERSONA GIURIDICA/ IMPREDITORE

Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

(carlafranchini@gmail.com)

90

sentenza

LE RESPONSABILITA' L'OBBLIGATO IN SOLIDO

In materia di sanzioni amministrative, ai sensi e per effetto dell'art. 6, comma 3, della l. n. 689 del 1981, la responsabilità dell'illecito amministrativo compiuto da soggetto che abbia la qualità di rappresentante legale della persona giuridica, grava sull'autore medesimo e non sull'ente rappresentato e solo solidalmente obbligato al pagamento delle somme corrispondenti alle sanzioni irrogate; ne consegue che la sanzione deve considerarsi legittimamente applicata e notificata nei confronti del detto autore, nella sua qualità di legale rappresentante della persona giuridica.

(Cassazione civile sez. II, 13 maggio 2010, n. 11643)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

91

L'art. 6 della legge 689/81 disciplina i casi di solidarietà.

Il vincolo di solidarietà nell'adempimento di un'obbligazione (ad esempio, il pagamento di una sanzione amministrativa) assolve ad una duplice funzione:

- evitare che la violazione resti impunita;
- garanzia del credito;

L'amministrazione può rivolgersi a propria discrezione all'uno o all'altro dei propri debitori solidali per pretendere l'intera prestazione (purché abbia precedentemente proceduto alla contestazione nei loro confronti).

Questi è tenuto ad adempiere per l'intero, salvo il diritto di regresso verso gli altri obbligati solidali (sempre che a questi ultimi la violazione sia stata contestata).

In questa fattispecie l'illecito viene a configurarsi come unico, ma risulta imputabile a più responsabili, ovvero anche a terzi estranei alla trasgressione che, però, ne rispondono per una loro particolare relazione con l'autore.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

92

OBBLIGATO IN SOLIDO ED ESIMENTI

L'art. 6 distingue le seguenti forme di responsabilità:

1) La responsabilità solidale del "vigilante", se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere, ma soggetta all'altrui autorità.

La persona incaricata della vigilanza o direzione può, tuttavia, provare di non aver potuto impedire il fatto;

2) La responsabilità della persona giuridica, se la violazione è commessa dai dipendenti o rappresentanti.

In questo caso NON VI È possibilità di prova esimente;

3) ***La responsabilità solidale*** del proprietario (o usufruttuario o titolare di un diritto personale di godimento, se trattasi di bene immobile) della cosa che servì o fu destinata a commettere l'infrazione ***può essere esclusa, qualora questi provi che la cosa fu utilizzata contro la sua volontà.***

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

93

In tutti questi casi è prevista un'azione di regresso per l'intero, in favore dei responsabili a titolo solidale, nei confronti dell'autore effettivo della violazione.

VA EVIDENZIATO CHE IL RESPONSABILE AI FINI DELLA SANZIONE RIMANE SEMPRE (E SOLTANTO) L'AUTORE DELLA VIOLAZIONE.

L'obbligazione solidale che scaturisce dalla sanzione amministrativa non riveste il carattere della sussidiarietà rispetto all'obbligazione principale, in quanto non sorge a seguito dell'insolvenza del trasgressore.

E' affidata alla discrezionalità della P.A. l'individuazione del soggetto il cui patrimonio deve essere prioritariamente aggredito.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

94

L'obbligazione di cui all'art. 6, infatti, sorge contestualmente all'insorgenza dell'obbligazione principale e indipendentemente dallo stato di insolvenza dell'autore della violazione.

L'obbligazione solidale è insuscettibile di frazionamento, restando sempre a carico di quest'ultimo l'obbligo di far fronte all'intera sanzione.

La solidarietà, così come configurata dalla legge 689/81, può operare unicamente quando il soggetto sia da ritenersi solidamente responsabile e non sia già, a proprio titolo, autore dell'illecito.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

95

OBBLIGATO IN SOLIDO ED ESIMENTI

sentenza

- In tema di irrogazione di sanzioni pecuniarie per illecito amministrativo, l'art. 6 l. 24 novembre 1981 n. 689 considera obbligato in solido, con l'autore materiale dell'illecito, il proprietario della cosa che serve a commettere la violazione, salvo che quest'ultimo dimostri che la cosa sia stata utilizzata contro la sua volontà, **non essendo a tal fine sufficiente la dimostrazione dell'ignoranza, nell'occasione, dell'uso della cosa stessa, e senza che l'identificazione dell'autore materiale possa considerarsi requisito di legittimità per l'operatività della presunzione a carico del proprietario.**

(In applicazione di tale principio, la Corte di cassazione ha cassato la sentenza impugnata con la quale era stata annullata l'ordinanza - ingiunzione emessa nei confronti del proprietario di una imbarcazione in relazione all'illecito consistente in interferenze a mezzo apparato radio nei servizi di radionavigazione, in violazione dell'art. 1 l. 8 aprile 1983 n. 110, sulla base della sola circostanza della avvenuta identificazione dell'autore materiale dell'illecito - nella specie, il titolare della società di rimessaggio che aveva in custodia l'imbarcazione - **e senza alcun accertamento circa l'utilizzazione invito domino dell'imbarcazione stessa**).

- (Cassazione civile sez. I, 22 marzo 2005, n. 6188)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

96

**IL MANCATO ASSENSO ALL'USO DELLA COSA
E' SUFFICIENTE AD ESCLUDERE
LA RESPONSABILITA' DELL'OBBLIGATO IN SOLIDO?**

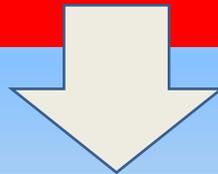
sentenza

- Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, l'art. 6 legge n. 689 del 1981, così come l'art. 2054 c.c., pone a carico del proprietario una responsabilità presunta, che il medesimo può declinare solo ove dimostri che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà, a tale stregua dimostrando non già un mero difetto di assenso bensì di avere adottato un concreto ed idoneo comportamento specificamente inteso a vietare o impedire l'illecita utilizzazione del bene, mediante l'impiego di cautele tali che la volontà del proprietario non possa risultare superata.
- (Cassazione civile sez. I, 03 ottobre 2002, n. 14194)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

97

LA RESPONSABILITA'



NELLE STRUTTURE COMPLESSE

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

98

- Sono molteplici le figure nell'ambito delle strutture complesse nei cui confronti può essere configurata una responsabilità in qualità di autore/ trasgressore della violazione.

Es.

- amministratore;
- Il dirigente;
- il preposto;

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

99

NORME CIVILISTICHE

- Per l'individuazione delle responsabilità in tema di sanzioni deve farsi ricorso a nozioni di tipo civilistico:
- 1) L'art. 2087 c.c. *“L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”*
- 2) L'art. 2050 c.c. *“chiunque cagiona danno agli altri nello svolgimento di una attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”*

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

100

- **Occorre evitare ogni forma di automatismo nell'individuazione della responsabilità.**

No automatismi nell'individuazione delle responsabilità

SENTENZA

- La giurisprudenza, ormai da tempo, ha enunciato il principio generale per cui **l'amministratore o il legale rappresentante di un ente non può automaticamente essere ritenuto responsabile, a causa della carica ricoperta, di tutte le infrazioni verificatesi nella gestione dell'ente** e la responsabilità va esclusa tutte le volte che egli abbia preposto ai vari servizi soggetti qualificati ed idonei, forniti, tra l'altro della necessaria autonomia e dei poteri discrezionali per la gestione dei relativi affari .
- (Cass., sez. III, 3 aprile 1992, n. 3840)

- Nell'ipotesi di strutture complesse occorre quindi procedere:
- 1) alla individuazione del soggetto cui riferire gli obblighi previsti dalla legge;
- 2) alla verifica della presenza di eventuali deleghe di funzioni.
- Questa problematica si pone nei medesimi termini **sia per la responsabilità penale che per quella di natura amministrativa.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

103

SENTENZA

- «A norma dell'art. 3, l. 24 novembre 1981, n. 689 **è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è referibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione.**
Ne consegue che la responsabilità del singolo socio di una società di per persone non può discendere dalla sua mera qualità di socio (salva la responsabilità configurabile a carico di ogni socio nelle società, anche inerenti a sanzioni amministrative, e salva la responsabilità configurabile a carico di ogni socio nelle società in nome collettivo irregolari per le violazioni amministrative integrate da un'omissione, in considerazione dell'obbligo di amministrazione che in tale genere di società in linea di principio grava su ogni socio in base all'art. 2297 c.c.); **e la medesima responsabilità non può affermarsi in una società in nome collettivo regolare nei confronti dei soci non amministratori neanche in base alla ristretta dimensione della società e ad una conseguente presunzione di loro conoscenza dell'attività sociale.**
Infatti il ricorso ad una simile presunzione costituirebbe violazione del principio richiedente l'accertamento dell'effettiva referibilità dell'azione od omissione alla singola persona fisica e, d'altra parte l'eventuale contingenza di conoscenza che i soci non amministratori avessero dell'inadempimento del socio obbligato sarebbe irrilevante, non potendo integrare una loro responsabilità per concorso, a norma dell'art. 5, l. n. 689 del 1981, in assenza in capo a loro di poteri e obblighi di amministrazione».
- Cass., sez. lav., 25 ottobre 1997, n. 10518

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

104

SENTENZA

società di persone

Nella ricerca del soggetto titolare della posizione di garanzia, si è tradizionalmente distinto tra **società di persone e di capitali.**

Nelle prime l'obbligo di adottare le misure idonee e necessarie alla tutela dell'ambiente e dell'integrità fisica dei lavoratori, incombe su ciascun socio .

(Cass., sez. IV, 5 settembre 1997, n. 8195, Cass., sez. III, 22 gennaio 2003, n. 3077)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

105

SENTENZA

società di capitali: ... non solo il presidente

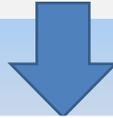
- Nelle società di capitali ed in particolare nell'ipotesi di consiglio di amministrazione, **il presidente di tale organo «non può essere, da solo, considerato il rappresentante della società, appartenendo la rappresentanza all'intero consiglio di amministrazione, salvo delega che questi faccia ad un comitato esecutivo o ad un consiglio di amministrazione ad uno (o più) dei suoi membri importa il conferimento della facoltà di esercitare i poteri dell'intero organo collegiale. Una volta conferita la delega, l'obbligo di vigilanza sulla osservanza delle misure antinfortunistiche (e, quindi, anche le responsabilità per fatti di inquinamento) passa dall'intero consiglio di amministrazione e al delegato»**
- (Cass., sez. IV, 6 novembre 1990, n. 14436)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

106

NO INDIVIDUAZIONE “AUTOMATICA” DEGLI OBBLIGHI DI GARANZIA

- Si rileva la tendenza giurisprudenziale del **superamento di ogni forma di automatismo nell'individuazione dei soggetti titolari delle posizioni di garanzia**, per dare preferenza al ruolo effettivamente svolto in seno all'azienda, ai concreti poteri di attuazione delle misure di prevenzione e di controllo sulla loro osservanza.



Ciò impone una specifica attività accertativa da parte dell'organo accertatore volta alla corretta individuazione della/e **responsabilità della violazione**.

Relatore: Carla Franchini
carlafranchini@gmail.com

SENTENZA

- E così nell'individuazione dei soggetti responsabili la giurisprudenza ha dato sì è dato rilievo **più che alla qualificazione giuridica dei rapporti** esistenti tra i diversi soggetti che s'inseriscono nel ciclo produttivo o nel processo costruttivo dell'azienda (legale rappresentante, dirigente, preposto, ecc.), **ad altri fattori sintomatici, quali l'organizzazione dell'impresa, la struttura degli impianti e la ripartizione concreta dei compiti.**
- **Pur sempre considerando delle norme, regolamentari o statuti che governano i singoli enti o le singole imprese.**
- (Cass., sez. IV, 22 novembre 1991, n. 11934)

La prevalenza della effettività delle funzioni

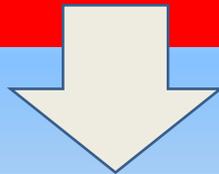
SENTENZA

- Si rileva necessario quindi verificare in concreto compiti e mansioni in seno all'azienda.
- -----
- La regola della responsabilità condivisa e il principio di scalettamento degli obblighi:
- La giurisprudenza ha infatti affermato che: "... nell'ambito di imprese o enti ad organizzazione complessa e differenziata, occorre far riferimento alla ripartizione interna e istituzionale delle singole competenze, con la conseguenza che le disposizioni e le norme antinfortunistiche non debbono ritenersi violate dal presidente o dai capi ma dai preposti ai diversi rami delle attività. Ai capi invece possono essere addebitate, per negligenza, imperizia, imprudenza e inottemperanza a norme e regolamenti, solo quelle violazioni a livello direttivo, specificatamente contemplate dalle norme, dai regolamenti e dagli statuti che governano i singoli enti e le singole imprese"
- (Cass., sez. IV 22 marzo 1191, n. 3241)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

109

LA RESPONSABILITA'



LA DELEGA (Cfr. manuale)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

110



La reiterazione

- Caratteri generali, presupposti, esclusioni e conseguenze.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

111



La confisca

- Le sanzioni accessorie: nozioni di carattere generale.
- Il sequestro obbligatorio ed il sequestro facoltativo: profili essenziali.
- La custodia: la restituzione e le spese di custodia.
- La confisca (obbligatoria e facoltativa).
- La contestualità della confisca penale e amministrativa.
- L'ipotesi di appartenenza del bene al terzo.
- La cessazione degli effetti del sequestro.
- L'opposizione al sequestro: presupposti e modalità.
- I rapporti tra il sequestro e la confisca: la perenzione del sequestro.
- L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione.
- Natura e caratteri procedurali dell'opposizione.
- Il Giudice competente a decidere sull'opposizione e relativi poteri.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

112



Il contenzioso amministrativo

- L'audizione: presupposti, modalità di svolgimento, diritti e doveri; il ricorso giurisdizionale; il mancato pagamento in difetto di ricorso giurisdizionale.
- Il ruolo dell'autorità: l'ordinanza-ingiunzione e la relativa natura giuridica; l'autorità competente; l'accesso agli atti; il luogo della violazione; gli elementi essenziali dell'ordinanza-ingiunzione; gli strumenti deflativi del contenzioso sanzionatorio; la motivazione dell'ordinanza ingiunzione e la motivazione per relationem; il termine.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

113

Giurisprudenza emessa audizione

- Cassazione civile sez. II Data:27/01/2012Numero:1230
- In tema di ordinanza-ingiunzione per l'irrogazione di sanzioni amministrative - emessa a conclusione del procedimento amministrativo di cui all'art. 18 l. n. 689 del 1981 - la mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta in sede amministrativa **non comporta la nullità del provvedimento** in quanto, riguardando il giudizio di opposizione il rapporto e non l'atto, gli argomenti a proprio favore che l'interessato avrebbe potuto sostenere in sede di audizione dinanzi all'autorità amministrativa bene possono essere prospettati in sede giurisdizionale.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

114

Giurisprudenza omessa audizione

- Cassazione civile sez. un. Data:28/01/2010Numero:1786
- In tema di ordinanza ingiunzione per l'irrogazione di sanzioni amministrative - emessa in esito al ricorso facoltativo al Prefetto, ai sensi dell'art. 204 d.lg. 30 aprile 1992 n. 285, ovvero a conclusione del procedimento amministrativo ex art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689 - **la mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta in sede amministrativa non comporta la nullità del provvedimento, in quanto, riguardando il giudizio di opposizione il rapporto e non l'atto**, gli argomenti a proprio favore che l'interessato avrebbe potuto sostenere in sede di audizione dinanzi all'autorità amministrativa ben possono essere prospettati in sede giurisdizionale.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

115

Giurisprudenza omessa audizione !!!

- Cassazione civile sez. II Data:11/06/2009
Numero:13622
- In tema di sanzioni amministrative, la mancata audizione dell'interessato, che ne abbia fatto richiesta, da parte dell'autorità competente costituisce violazione di una regola procedimentale la cui osservanza è prescritta, in via generale, dall'art. 18 l. n. 689/81 e, in particolare per le violazioni al codice della strada, dall'art. 204 del d.lg. n. 285/92, a tutela del diritto di difesa del presunto trasgressore nella fase amministrativa, **con la conseguente illegittimità, in caso di inosservanza, dell'ordinanza di ingiunzione emessa a conclusione di detta fase.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

116

Giurisprudenza

audizione no vera e propria istruttoria

- Cassazione civile sez. lav. Data:02/10/2009Numero:21114

L'art. 18 l. 4 dicembre 1981 n. 689 **impone all'autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto dell'infrazione l'obbligo di sentire gli interessati che ne abbiano fatto richiesta, nonché di tenere conto dei documenti dagli stessi inviati e degli argomenti esposti negli scritti difensivi**, ma non attribuisce al presunto responsabile il diritto a pretendere una vera e propria istruttoria ed una sorta di anticipazione del processo, rientrando nell'ambito delle facoltà discrezionali dell'autorità amministrativa quella di assumere ulteriori informazioni sui fatti (anche tramite l'audizione di testimoni), il cui esame e controllo sono consentiti agli interessati nel corso del giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione e restano soggetti alla valutazione da parte del giudice.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

117

Giurisprudenza

no interruzione decorso termine !!!

- Autorità:Cassazione civile sez. II
Data:13/12/2011Numero:26741
- In tema di illecito amministrativo, il rinvio dell'audizione del contravventore che, ai sensi dell'art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689, abbia fatto richiesta all'autorità competente di essere sentito **non determina la sospensione del corso della prescrizione quinquennale**, in quanto l'istituto della sospensione non è previsto dal sistema generale delle sanzioni amministrative e non sono applicabili per analogia le norme dettate, riguardo ad esso, dal codice civile o dal codice penale.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

118

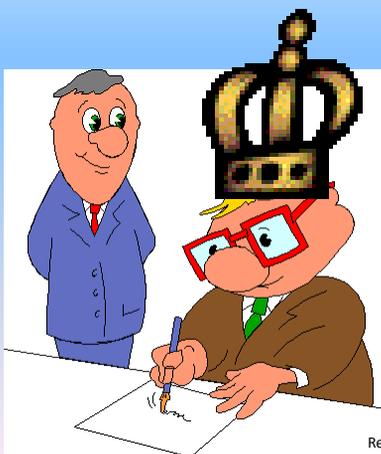
Giurisprudenza interruzione decorso termine !!!

- Cassazione civile sez. II
Data:13/12/2011Numero:26741
- La convocazione del trasgressore per l'audizione a norma dell'art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689 ed il rinvio della medesima audizione su sua richiesta **sono atti idonei a costituire in mora il debitore e, dunque, ad interrompere il decorso del termine di prescrizione quinquennale stabilito dall'art. 28 stessa legge.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

119

L'ORDINANZA INGIUNZIONE



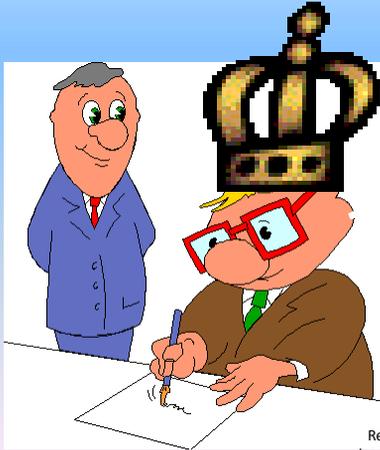
**All'esame dello scritto
difensivo fa seguito
l'adozione
dell'ordinanza ingiunzione**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

120

L'ORDINANZA INGIUNZIONE

Fondato?



Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

121

L'ORDINANZA INGIUNZIONE

L'autorità competente,

(sentiti gli interessati,

ove questi ne abbiano fatto richiesta)

ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti
esposti negli scritti difensivi,

...SE RITIENE FONDATO
L'ACCERTAMENTO,
determina, con ordinanza
motivata, la somma dovuta
per la violazione e ne
ingiunge il pagamento,
insieme con le spese,
all'autore della violazione ed
alle persone che vi sono
obbligate solidalmente;

... SE NON RITIENE
FONDATO L'ACCERTAMENTO
emette ordinanza motivata
di archiviazione degli atti
comunicandola
integralmente all'organo
che ha redatto il rapporto.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

22

Scritto difensivo ordinanza ingiunzione

- Cassazione civile sez. lav., 11 febbraio 2010, n. 3128
- Nell'ordinanza-ingiunzione di una sanzione amministrativa, l' autorità pubblica non è tenuta a rispondere analiticamente e diffusamente alle censure avanzate dall'intimato, potendo semplicemente richiamare il verbale di accertamento , a meno che le difese dell'intimato non contengano circostanze o fatti nuovi non indicati nel verbale o rilevanti per la configurabilità della contravvenzione o la sua gravità, nel qual caso la motivazione del provvedimento autoritativo deve, pur sinteticamente, tener conto delle ulteriori prospettazioni difensive, affinché, in applicazione dei principi del giusto processo, il giudice dell'opposizione possa compiere una valutazione esaustiva dei fatti posti a fondamento della pretesa sanzionatoria

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

123

Caratteristiche

- **E' provvedimento**
- **Autoritarità**
- **Esecutività**
- **Attitudine a divenire definitiva**
- **esecutorietà**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

124

Forma

- **Non ci sono particolarità relative alla forma**
- - scritta
- - motivata

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

125

- **Quante ordinanze nel caso di più sanzioni in un verbale ?**
- **E se il termine per lo scritto difensivo è decorso**
- **E' possibile l'autotutela parziale dell'ordinanza?**
- **Se è stata annullata l'ordinanza in giudizio il verbale è stato travolto?**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

126

Elementi costitutivi

- Autorità emanante
- Indicazioni circa i fatti della violazione
- Indicazioni circa le norme di diritto afferenti alla violazione
- Motivi relativi alla fondatezza dell'accertamento
- Criteri per la determinazione del quantum della violazione
- Indicazione della somma che costituisce la sanzione e delle spese di cui si chiede il rimborso
- Indicazione del trasgressore
- Ufficio competente a ricevere il pagamento
- Sottoscrizione
- Luogo e data

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

127

Non tutti gli elementi sono indispensabili

- Altra indicazione 241... art. 3
- Indicazione ricorso
- Motivazione in ordine alle deduzioni sollevate.....
- Cass. 7138/1995
- Cass. 871/2007

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

128

PAGAMENTO RATEALE

L'autorità giudiziaria o amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria può disporre, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, che la sanzione medesima venga pagata in rate mensili da tre a trenta; ciascuna rata non può essere inferiore a lire trentamila. In ogni momento il debito può essere estinto mediante un unico pagamento.

Decorso inutilmente, anche per una sola rata, il termine fissato dall'autorità giudiziaria o amministrativa, l'obbligato è tenuto al pagamento del residuo ammontare della sanzione in un'unica soluzione.



Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

129

FORMULA... in ordinanza

- VALUTATA ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 della Legge 689/81, la circostanza consistente nell'aver regolarizzato tempestivamente...(*1) e ritenuta (anch'essa)*2 idonea ad incidere sul quantum della sanzione applicando così una riduzione ulteriore del 20%, intendendosi tale beneficio limitato all'ipotesi in cui il destinatario della presente provveda all'integrale pagamento della presente ordinanza ingiunzione entro e non oltre il termine sotto indicato;
- **OPPURE**
- (in aggiunta)
- Questa amministrazione in caso opposizione si riserva la facoltà di chiedere l'applicazione del massimo edittale previsto dalla norma oggetto della violazione nelle ipotesi in cui la medesima opposizione risulti palesemente pretestuosa
- *1 (indicare qualunque situazione che si possa ritenere idonea)...
- *2 anch'essa nel caso in cui si dia rilievo a più di una circostanza

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

130

Ordinanza ingiunzione e motivazione

- Cassazione civile sez. II, 10 maggio 2010, n. 11280
- Il provvedimento con cui la competente p.a., disattendendo le deduzioni del trasgressore, irroghi a quest'ultimo una sanzione amministrativa è censurabile, da parte del giudice dell'opposizione, sotto il profilo del vizio motivazionale, nel solo caso in cui l'ordinanza - ingiunzione risulti del tutto priva di motivazione (ovvero corredata di motivazione soltanto apparente), e non anche nell'ipotesi in cui la stessa risulti insufficiente, atteso che l'eventuale giudizio di inadeguatezza motivazionale si collega ad una valutazione di merito che non compete al g.o., essendo oggetto dell'opposizione non il provvedimento della p.a., ma il rapporto sanzionatorio ad esso sotteso.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

131



TUTTI I TERMINI
Della
Legge 689-81

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

132

TUTTI I TERMINI DELLA 689

- IL TERMINE PER ACCERTARE
- IL TERMINE PER CONTESTARE
- TERMINE PER PROPORRE RICORSO
- TERMINE PER PAGARE LA S.M.R.
- IL TERMINE E LA PRESCRIZIONE
 - prescrizione negli illeciti istantanei
 - prescrizione negli illeciti permanenti
 - gli eventi interruttivi della prescrizione

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

133

TUTTI I TERMINI DELLA 689: in generale

La Legge 689-81 contiene una puntuale disciplina dei termini.

Questi assumono grande rilevanza perché al mancato rispetto della norma può far seguito l'illegittimità dell'attività accertativa.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

134

Termine per contestare



- **Art. 14 Contestazione e notificazione**
- La violazione, **quando è possibile**, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.
- Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica **entro il termine di novanta giorni** e a quelli residenti all'estero entro il termine di **trecentosessanta giorni dall'accertamento**.
- Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente **decorrono dalla data della ricezione**.

Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

TERMINE PER CONTESTARE

**E' un termine di decadenza.
Non suscettibile di
interruzione**

Questa specificazione introduce di fatto una forma di discrezionalità nei confronti dell'accertatore. Ciò significa che la circostanza che sia possibile contestare è una valutazione rimessa alla PA non sindacabile dal giudice.

- L'art. 14 della Legge 689-81 prevede che "**quando è possibile**" la violazione debba essere contestata immediatamente.
- Nel caso di impossibilità di procedere alla contestazione immediata gli estremi della violazione **debbono essere notificati** agli interessati:
 - - entro il termine di **90 giorni** (per i residenti nel territorio della Repubblica)
 - - entro il termine di **360 giorni** (negli altri casi)
- **I termini sopra indicati decorrono dall'accertamento.**
- E' per tale ragione che risulta essenziale definire esattamente il concetto di accertamento.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

136

Termine per contestare



- **Autorità:** Cassazione civile sez. lav.
Data: 24 maggio 2007
Numero: n. 12093

In tema di sanzioni amministrative, **i limiti temporali entro i quali, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento, l'amministrazione procedente deve provvedere alla notifica della contestazione** (art. 14, commi 2 e 6 della legge n. 689 del 1981) **devono ritenersi collegati all'esito del procedimento di accertamento** (la legittimità della cui durata va valutata in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini) **e non anche alla data di commissione della violazione, dalla quale decorre il solo termine iniziale di prescrizione di cui all'art. 28 della legge citata.**

(Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto la tardività della contestazione, relativa a violazione inerente agli adempimenti connessi all'assunzione di un lavoratore, intervenuta abbondantemente dopo il decorso del termine di 90 giorni, ritenendo irrilevanti, ai fini del differimento del termine iniziale di accertamento, gli atti istruttori compiuti dall'amministrazione - quali la data dell'ispezione e la richiesta di visura camerale).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Termine per contestare



- In tema di **sanzioni** amministrative, qualora non sia avvenuta la contestazione immediata dell'infrazione, l' **accertamento** al cui termine collocare, ai sensi dell'art. 14, comma 2, l. 24 novembre 1981 n. 689, il "dies a quo" per il computo dei novanta giorni entro i quali può utilmente avvenire la contestazione mediante notifica non può essere fatto coincidere con la mera **notizia** del fatto materiale, bensì **con l'epoca in cui viene acquisita la piena conoscenza dell'illecito.**
- Cassazione civile , sez. I, 04 febbraio 2005 , n. 2352

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Contestazione verbale?



In tema di violazioni amministrative, ai fini della ritualità della "contestazione immediata", prevista dai commi 1 e 4 dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, **non è sufficiente l'enunciazione orale dell'addebito ma è necessaria la consegna di una copia del verbale di accertamento**, che costituisce il mezzo per porre il trasgressore nella condizione di conoscere gli esatti termini del fatto contestato, nonché le modalità della oblazione.

- (Cassazione civile sez. II, 23 gennaio 2007, n. 1400)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

139

Quanto può durare un accertamento?

- **Non esiste una durata massima predeterminata dell'accertamento.**
- **L'accertamento però deve svolgersi entro un tempo ragionevole**, la cui congruità diviene oggetto di sindacato nel merito da parte del giudice dell'opposizione.
- **Per questa ragione è importante che nel caso di accertamenti che si protraggono nel tempo il verbalizzante ne indichi sul verbale di contestazione la ragione.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

140

Cosa è opportuno fare quando vi sono accertamenti che possono avere una durata prolungata ?

- Poiché al giudice è consentito esercitare il sindacato sulla durata dell'accertamento è opportuno che nelle ipotesi in cui vi siano accertamenti destinati a prolungarsi nel tempo evidenziare (in atti) quali siano le ragioni l' hanno reso necessario.
- (A titolo esemplificativo si pensi alla necessità di individuare il trasgressore di una violazione)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

141

Quanto può durare un accertamento?



- T.A.R. Roma Lazio sez. III, 09 ottobre 2010, n. 32735
- La legittimità della **durata dell'accertamento va valutata in relazione al caso concreto e alla sua complessità**, tenendo presente che il momento in cui l'Amministrazione procedente viene a conoscenza del fatto illecito può non coincidere con quello in cui la trasgressione amministrativa è stata commessa, e ciò pacificamente si verifica ogni qual volta la scoperta dell'illecito è successiva al momento della commissione della violazione.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Termine per contestare



- T.A.R. Milano Lombardia sez. III, 10 settembre 2009, n. 4638
- Spetta al giudice verificare se e quale attività sia stata concretamente posta in essere per verificare l'esistenza dell'infrazione, **atteso che il lasso temporale successivo all'acquisizione della notizia è strettamente funzionale al completamento, da parte dell'autorità amministrativa competente, delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi (oggettivi e soggettivi) della fattispecie.**
- Ne consegue che, quando (come nella presente vertenza) la conoscenza del fatto sia conseguita ad una approfondita verifica ispettiva, il principio di buon andamento e di legittimo affidamento impone all'Amministrazione di rendere di pubblica ragione (nel corpo della motivazione del provvedimento) quali siano state le ulteriori attività istruttorie che hanno imposto un considerevole slittamento della data di decorrenza della contestazione. In mancanza, sostanzialmente si eluderebbe, senza alcuna copertura normativa, il principio della perentorietà del termine di cui all'art. 14, l. n. 689 del 1981, posto a tutela del diritto di difesa e rispondente alla "ratio" di non lasciare i cittadini, "*sine die*" ed irragionevolmente, in balia delle determinazioni afflittive della Pubblica Amministrazione.

Cosa si intende per accertamento ?

- L'accertamento è un momento che **non coincide né con la data di consumazione della violazione, né con la mera percezione del fatto, ma con il compimento di tutte le indagini volte ad acquisire la piena conoscenza del fatto e della determinazione della sanzione che siano ritenute necessarie** da parte degli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa inflitta nel caso concreto.
- Ciò significa che - poiché la decorrenza del termine di contestazione (dies a quo) dipende dalla conclusione dell'attività accertativa (momento che esprime di fatto una valutazione) - è chiaro che risulta difficile affermare la tassatività del termine di contestazione.

Cosa è ricompreso nella durata dell'accertamento?

- L'accertamento comprende non solo l'acquisizione della notizia del fatto e del supporto documentale, ma anche la loro valutazione e delibazione.

(Corte appello Lecce sez. II, 13 ottobre 2006)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

145

IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689

DECORRE
DALL'ACCERTAMENTO
DEL FATTO

Termine per contestare

90/360

DECORRE
DAL GIORNO DELLA
COMMESSA VIOLAZIONE

Termine per riscuotere le somme

5 anni

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

146

IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689

Art.14

Termine per contestare

90/360

LA CONTESTAZIONE

immediata differita

Art.28

Termine per riscuotere le somme

5 anni

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

147

IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689

Durata
dell'accertamento

+

Il termine per
contestare

90/360

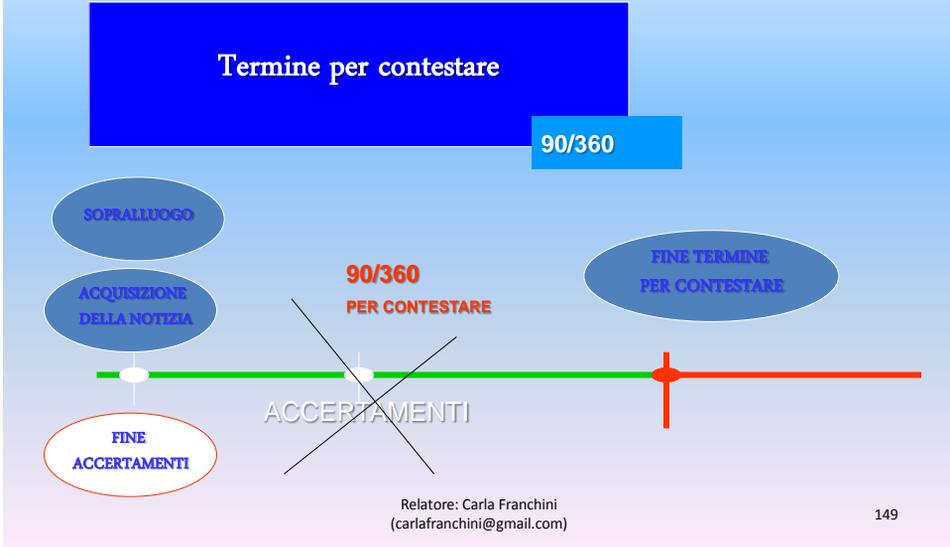
IL TEMPO NECESSARIO PER ACCERTARE LA VIOLAZIONE (durata dell'attività accertativa) SI VA SOMMARE AI 90 GIORNI.

NON E' POSSIBILE GIOVARSI DI UN TEMPO SUPERIORE AI 90 GIORNI SE GIA' AL MOMENTO DELL'ACQUISIZIONE DELLA NOTIZIA/SOPRALLUOGO SONO GIA' PRESENTI TUTTI GLI ELEMENTI NECESSARI PER PROCEDERE ALLA CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE.

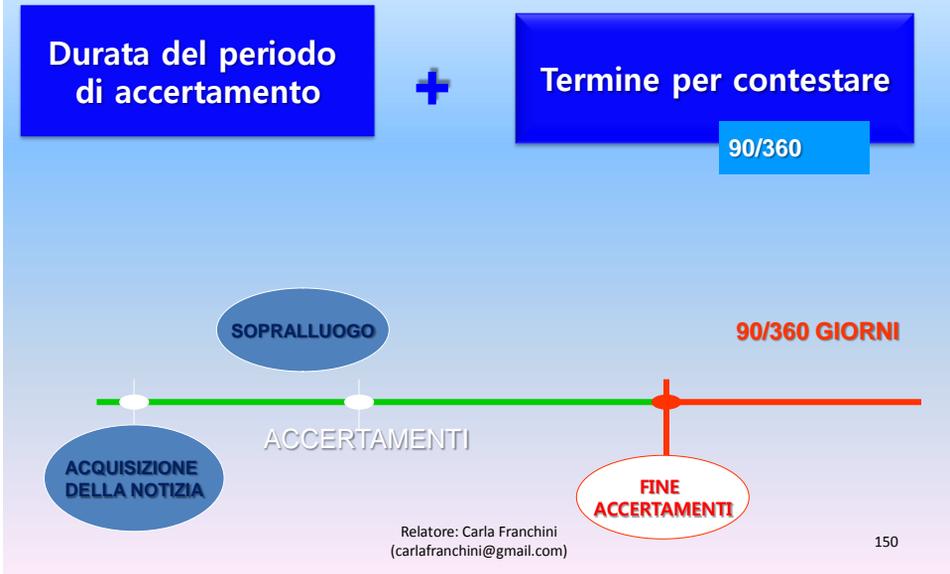
Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

148

IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689



IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689

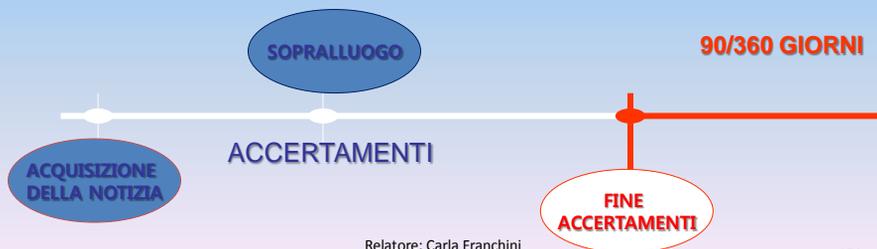


IL DIES A QUO DEI TERMINI DELLA 689

DECORRE
DALLA CONCLUSIONE
DELL'ACCERTAMENTO
DEL FATTO

Termine per contestare

90/360



Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

151

TERMINE PER ACCERTARE



- **28. Prescrizione.**
- Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione.
- L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

LA PRESCRIZIONE INTERVIENE SU DUE PIANI:
1- SUL DIRITTO A RISCOUTERE LA SANZIONE
2- SUL POTERE DI APPLICARE LA SANZIONE
(cioè di accertarla)



- Cassazione civile sez. II
14 marzo 2007
n. 5896
- L'art. 28 l. n. 689 del 1981 stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate nella stessa legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. La prescrizione inizia a decorrere dal giorno della violazione in quanto il diritto di credito della amministrazione alla somma di danaro costituente la sanzione amministrativa pecuniaria sorge direttamente dalla violazione stessa, la quale si pone come fonte della obbligazione, mentre l'ordinanza di pagamento ha l'effetto di determinare la somma dovuta. Conseguentemente la prescrizione si riferisce non solo al diritto di riscuotere la sanzione pecuniaria, ma anche al potere dell'amministrazione di applicare la sanzione comminata dalla legge per la violazione accertata.

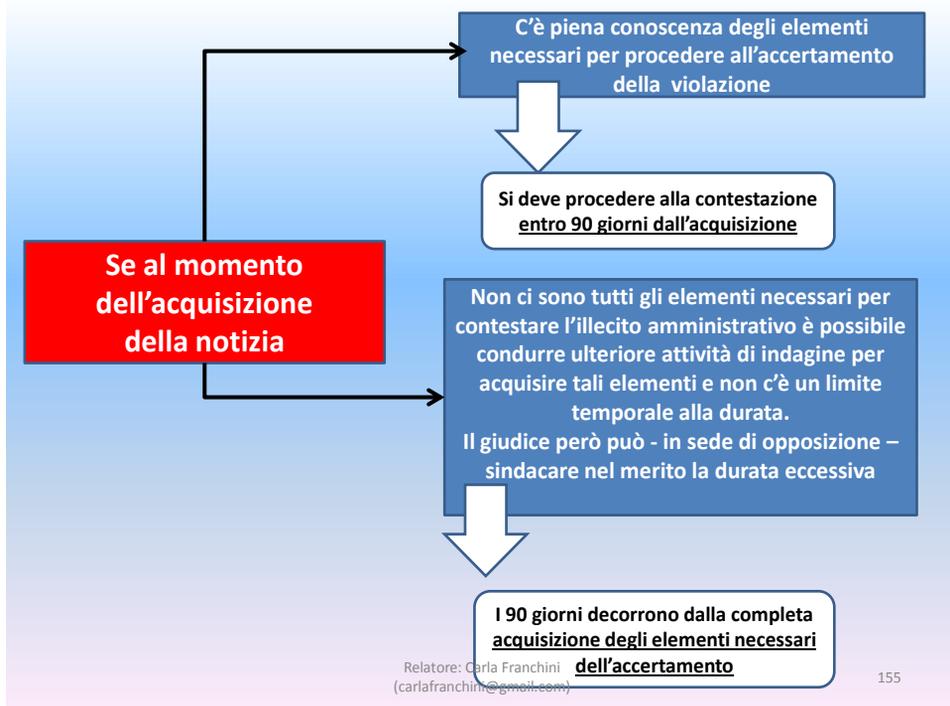
153

**TERMINE PER
ACCERTARE**

**TERMINE DI
PRESCRIZIONE**

- Il termine per contestare presuppone lo svolgimento di un'attività accertativa.
- Il termine per accertare, invece, è il lasso di tempo in cui una violazione può concretamente essere verificata.
- **Tale termine è di 5 anni.**
- **Ciò significa che un'attività accertativa deve necessariamente essere condotta e concludersi entro tale termine.**
- **Il termine dei 5 anni decorre dalla commissione del fatto.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)



Termine per accertare

IL TERMINE :

- NEL CASO DI FATTISPECIE ISTANTANEA DECORRE DALLA COMMISSIONE DEL FATTO
- NEL CASO DI FATTISPECIE A CARATTERE PERMANENTE IL TERMINE DECORRE DALLA CESSAZIONE DEL FATTO CAUSATIVO DI VIOLAZIONE OVVERO DALL'AVVENUTA REGOLARIZZAZIONE

L'altro termine significativo della Legge 689-81 è il termine per accertare (termine di prescrizione)

IL TERMINE PER CONTESTARE presuppone l'avvenuto espletamento di un'attività accertativa.

In questo caso la legge stabilisce il limite massimo entro il quale l'organo accertatore deve notificare/contestare la violazione al trasgressore.

IL TERMINE PER ACCERTARE stabilisce, invece, il termine entro il quale la violazione si prescrive, vale a dire il termine decorso il quale la violazione non è più perseguibile.

Questo termine è di 5 anni.

Il termine di decorrenza della prescrizione

Nel caso di VIOLAZIONE Istantanea

Nel caso di violazione permanente

IL TERMINE DECORRE DALLA COMMISSIONE DEL FATTO

IL TERMINE DECORRE

A) DALLA CESSAZIONE DEL FATTO CHE HA DETERMINATO LA VIOLAZIONE;

B) DALL'AVVENUTA REGOLARIZZAZIONE

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

157

Da quando decorre il termine quinquennale per accertare?



- *In tema di sanzioni amministrative, l'esercizio abusivo di cava per l'estrazione di sabbia e ghiaia costituisce illecito permanente, il cui momento consumativo coincidente con l'inizio dello scavo in difformità dall'autorizzazione e che si distingue da quello perfezionativo, in quanto caratterizzato da una situazione giuridica già realizzata ma che si protrae nel tempo finché perdura la condotta illecita del contravventore deve ritenersi cessato in seguito al sequestro dell'area interessata disposto dal giudice penale, atteso che l'esecuzione di tale misura cagiona, per l'autore dell'illecito, la perdita della libera disponibilità del bene e, quindi, l'impossibilità di determinarsi liberamente in ordine allo stesso; ne consegue che il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 28 l. 24 novembre 1981 n. 689, decorre dall'esecuzione del provvedimento del sequestro adottato dal giudice penale, momento in cui viene a cessare la permanenza della condotta illecita.*
- (Cassazione civile sez. II, 23 dicembre 2011, n. 28652)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Da quando decorre il termine quinquennale per accertare?



- In ordine alla decorrenza della prescrizione dell'illecito amministrativo permanente, trova applicazione il principio relativo al reato permanente, secondo cui **il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza** (art. 158 comma 1 c.p.); pertanto, per gli illeciti amministrativi in materia paesistica, urbanistica ed edilizia, **la prescrizione quinquennale**, di cui all'art. 28 l. 24 novembre 1981 n. 689, **inizia a decorrere solo dalla cessazione della permanenza**, con la conseguenza che il potere amministrativo repressivo, come la determinazione di applicare la sanzione pecuniaria, può essere esercitato senza limiti di tempo e senza necessità di motivazione in ordine al ritardo nell'esercizio del potere.
- (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 21 giugno 2011, n. 5508)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

QUANTO PUO' DURARE IL POTERE SANZIONATORIO?



- T.A.R. Firenze Toscana sez. II
22 marzo 2011
n. 477
- **L'esercizio del potere sanzionatorio amministrativo non è soggetto a termini di prescrizione o decadenza**, fatta eccezione per la prescrizione del diritto alla riscossione delle sanzioni pecuniarie, sancita dall'art. 14 della l. n. 689/81; l'accertamento dell'illecito amministrativo e l'applicazione della relativa sanzione possono intervenire, pertanto, anche a distanza di tempo dalla commissione dell'abuso, senza che il ritardo nell'adozione della sanzione comporti sanatoria o il sorgere di affidamenti o situazioni consolidate.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

160

Cosa interrompe la prescrizione?

La prescrizione quinquennale è interrotta dagli atti tipici della procedura sanzionatoria, provenienti dall'amministrazione.

- 1) notificazione della contestazione;
- 2) Notificazione dell'ordinanza ingiunzione;
- 3) Notificazione del ruolo esattoriale

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

161

Cosa interrompe la prescrizione?



La prescrizione quinquennale è interrotta dagli atti tipici della procedura sanzionatoria, provenienti dall'amministrazione.

- *In tema di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, soltanto agli atti tipici del procedimento sanzionatorio può essere attribuita efficacia interruttiva della prescrizione stessa, ai sensi del comma 2 dell'art. 28 l. 24 novembre 1981 n. 689 , con conseguente irrilevanza di atti atipici di intimazione. (Nella fattispecie, la S.C. ha negato efficacia interruttiva alla richiesta di pagamento della sanzione pecuniaria formulata a mezzo lettera raccomandata anteriormente alla necessaria emissione dell'ordinanza ingiunzione).*
- (Cassazione civile sez. I, 09 marzo 2006, n. 5063)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

162

IN SINTESI

90/360

**Termine
per contestare**

DECORRE
DALL'ACCERTAMENTO
DEL FATTO

5 anni

**Termine
per riscuotere le somme**

DECORRE
DAL GIORNO DELLA
COMMESSA VIOLAZIONE

Termine di
prescrizione

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

163

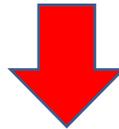
CONOSCENZA OVVERO CONOSCIBILITA'

**DAL MOMENTO IN CUI GLI ELEMENTI NECESSARI PER PROCEDERE ALLA
CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE**

SONO CONOSCIUTI OVVERO SAREBBERO CONOSCIBILI

(CON L'ORDINARIA DILIGENZA)

nel verbale di contestazione
occorre sempre e comunque
scrivere la ragione della mancata
contestazione immediata



OCCORRE PROCEDERE CON LA CONTESTAZIONE IMMEDIATA.

**SE CIO' NON E' POSSIBILE VI SARANNO COMUNQUE 90 GIORNI DI TEMPO
PER PROCEDERE ALLA CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE MEDIANTE**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

NOTIFICA

alla fase di accertamento è riconducibile
sia:

**l'attività di acquisizione
degli elementi della violazione,**

ma anche:

**-l'attività valutativa dei dati acquisiti;
- l'attività di delibazione**

(vale a dire il riconoscimento dell'efficacia giuridica)

Perché il giudice può tenere anche conto della
eventuale complessità delle indagini,
indipendentemente da una espressa deduzione in
tal senso formulata dall'amministrazione.

(Cassazione civile sez. I, 5 febbraio 2005, n. 3037)

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Deve quindi affermarsi che se al momento
dell'acquisizione della notizia vi erano già tutti gli
elementi necessari per procedere alla contestazione
e non è avvenuta contestazione immediata

Il termine massimo per procedere alla
contestazione mediante notifica è di 90 giorni da
tale acquisizione.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Termine per proporre ricorso

AVVERSO IL VERBALE DI ACCERTAMENTO E' POSSIBILE PRESENTARE UNO SCRITTO DIFENSIVO ALL'AUTORITA' COMPETENTE
 (che deve essere indicata sul verbale di contestazione)
NON E' POSSIBILE RIVOLGERSI IN VIA DIRETTA AL GIUDICE. MA OCCORRE ATTENDERE L'ADOZIONE DELL'ORDINANZA INGIUNZIONE.

- =====
- **L'UNICA ECCEZIONE E' PER LE SANZIONI DI CUI AL CODICE DELLA STRADA. SOLO IN QUESTO CASO SI PUÒ PRESENTARE:**
- **SIA IL RICORSO GIURISDIZIONALE NEL TERMINE DI 30 GIORNI**
 (termine modificato dal art. 7 del DLgs. 150/2011).
- **SIA LO SCRITTO DIFENSIVO AL PREFETTO NEL TERMINE DI 60 GIORNI**

Relatore: Carla Franchini
 (carlafranchini@gmail.com)

Termine per pagare la sanzione in misura ridotta (SMR)

- **IL TERMINE PER PROVVEDERE AL PAGAMENTO DELLA MISURA RIDOTTA (che è un diritto pieno del destinatario della sanzione)**
- **E' DI 60 GIORNI.**

Relatore: Carla Franchini
 (carlafranchini@gmail.com)

168

I termini della Legge 689-81 e i termini della Legge 241-90

Con riguardo alle sanzioni amministrative il termine di conclusione del procedimento è rinvenibile nelle disposizioni della Legge 689 del 1981, la quale, all'art. 14, **reca il termine entro il quale va effettuata la contestazione dei fatti.**

Le modalità del procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241 del 1990 non sono applicabili a fronte della l. n. 689 del 1981, che è una legge speciale prevalente sulla legge generale, in quanto assicura garanzie non inferiori al "minimum" prescritto dalla legge generale sia in termini di contestazioni sia in termini di diritto di difesa.

(Cassazione civile sez. trib., 11 giugno 2010, n. 14104)



Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

169

Giurisprudenza termine !!!

- Cassazione civile sez. II
- 18/04/2007
- 9311
- In tema di sanzioni amministrative, nel caso di mancata contestazione immediata della violazione, l'attività di accertamento dell'illecito non coincide con il momento in cui viene acquisito il "fatto" nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti e afferenti agli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e, quindi, della fase finale di deliberazione, correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita sì da valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione.
- Compete, poi, al giudice di merito determinare il tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per giungere a una simile, completa conoscenza, individuando il "dies a quo" di decorrenza del termine, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto e della necessità che tali indagini, pur nell'assenza di limiti temporali predeterminati, avvengano entro un termine congruo essendo il relativo giudizio sindacabile, in sede di legittimità, solo sotto il profilo del vizio di motivazione.
- (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva annullato, in quanto emesso tardivamente, il provvedimento del Ministero del tesoro, irrogativo di sanzioni amministrative a carico di un direttore di filiale bancaria e della banca per omessa segnalazione di alcune operazioni finanziarie, senza valutare adeguatamente la complessità delle indagini in materia di riciclaggio, che non potevano ritenersi automaticamente concluse alla data di compilazione e ricezione della nota informativa degli organi addetti alla vigilanza, nella quale non compariva, tra l'altro, il nominativo del direttore della filiale).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

170

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II
- 03/10/2013
- 22637
- Anche nello speciale rito di cui alla l. n. 689 del 1981 il giudice - salva la ipotesi di inesistenza del provvedimento impugnato - non ha il potere di annullare d'ufficio il provvedimento stesso per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione.
- In particolare l'atto deve considerarsi inesistente solo per carenza assoluta del relativo potere, quando - cioè - non è dato cogliere alcun collegamento tra l'atto e le attribuzioni del soggetto che lo ha emesso. Una tale situazione non è riscontrabile laddove il provvedimento venga adottato dalla autorità amministrativa a cui tale potere è normalmente e ordinariamente attribuito. (Nella specie il provvedimento sanzionatorio era stato emesso per avere il controricorrente per cassazione illecitamente duplicato compact disc e brani formato MP3 e il giudice a quo aveva, d'ufficio, rilevato che la sanzione amministrativa ex art. 174 bis l. n. 633 del 1941 non poteva essere irrogata senza che fosse stata preceduta dal pregiudiziale accertamento da parte del giudice penale della responsabilità penale per il medesimo fatto, ai sensi dell'art. 171 ter della stessa legge. In applicazione del principio che precede la Suprema corte ha cassato la sentenza impugnata).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

171

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II
- 21/12/2011
- 28046
- Il verbale di contestazione di un'infrazione amministrativa deve inderogabilmente contenere - oltre alle generalità del contravventore e ai riferimenti di luogo e di tempo dell'accertamento, nonché all'indicazione della norma che si ritiene violata - l'enunciazione del fatto passibile di sanzione amministrativa con tutte le circostanze che valgono a delinearlo (anche in ordine alle dichiarazioni contestuali eventualmente rese dal preteso trasgressore) e siano rilevanti ai fini della pronuncia del provvedimento di carattere sanzionatorio (disciplinato, in via generale, dall'art. 18 della legge n. 689 del 1981).
- Pertanto, in assenza di quest'ultimo elemento (da esporre in termini quanto meno sufficienti), non può ritenersi che il verbale di contestazione sia validamente formato, con il derivante annullamento della successiva ordinanza- ingiunzione sullo stesso fondata
- (fattispecie relativa al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione prevista dall'art. 84 del d.P.R. n. 309 del 1990, consistita nell'effettuazione di propaganda pubblicitaria di sostanze stupefacenti mediante adesivi, depliant, cartelloni e magliette.
- La Corte ha confermato la decisione del Tribunale, che aveva ravvisato l'insufficienza del contenuto del verbale di contestazione presupposto poiché in esso difettava qualsiasi menzione delle modalità denotanti l'utilizzazione concreta del materiale reperito presso il negozio).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

172

Giurisprudenza

nuova ordinanza post annullamento

- **Cassazione civile sez. II**
- **31/01/2008**
- **2310**
- In tema di sanzioni amministrative in base alla l. 24 novembre 1981 n. 689, il principio del ne bis in idem non è applicabile al potere di reiterare un provvedimento sanzionatorio nel caso in cui il provvedimento precedente sia stato annullato per un vizio attinente all'iter procedimentale che ha condotto all'emissione dell'ordinanza-ingiunzione. Infatti, tale vizio ben può essere emendato dallo stesso organo pubblico attraverso un nuovo procedimento correttamente svolto, a condizione che questo giunga a conclusione nel termine quinquennale di prescrizione della pretesa sanzionatoria previsto dall'articolo 28 della suddetta l. 24 novembre 1981 n. 689.
- (Nella fattispecie è stata ritenuta legittimamente emessa dal comune nuova ordinanza-ingiunzione nel quinquennio, dopo che la precedente per lo stesso fatto era stata dal giudice annullata con sentenza, causa la mancata audizione in sede amministrativa dell'interessato).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

173

Giurisprudenza

nuova ordinanza post annullamento

- **Cassazione civile sez. II**
- **21/03/2014**
- Correttamente il giudice del merito non procede alla mitigazione della sanzione amministrativa qualora nell'atto di opposizione (all'ordinanza irrogativa della sanzione stessa) l'autore della violazione pur lamentando la sproporzione della sanzione pecuniaria irrogata rispetto ai risultati compiuti dall'organo accertatore, abbia concluso chiedendo l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione opposta, senza chiedere, nemmeno in via subordinata, una riduzione della predetta sanzione.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

174



L'ordinanza

- - I criteri per l'applicazione delle sanzioni: misura ridotta, misura minima e graduazione.
 - Quale provvedimento per la determinazione dei criteri?
 - L'ordinanza di archiviazione: quali comunicazioni?
 - L'ordinanza-ingiunzione.
 - Il fallimento.
 - La notifica dell'ordinanza-ingiunzione.
 - Le riscossioni "infruttuose": obbligo di ruolo?
 - L'autotutela e le sanzioni.
 - Le memorie difensive e la relativa documentazione.
 - I poteri in capo all'autorità dopo l'adozione dell'ordinanza (di ingiunzione o archiviazione).



I vizi invalidanti

- I provvedimenti amministrativi: profili essenziali.
- I vizi riguardanti le sanzioni amministrative: la casistica giurisprudenziale.
- Le irregolarità non invalidanti.

I VIZI INVALIDANTI IN MATERIA DI SANZIONI

- **I provvedimenti amministrativi (cenni di carattere generale).**
- **I vizi riguardanti le sanzioni amministrative: la casistica giurisprudenziale**
- **Le irregolarità non invalidanti.**

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

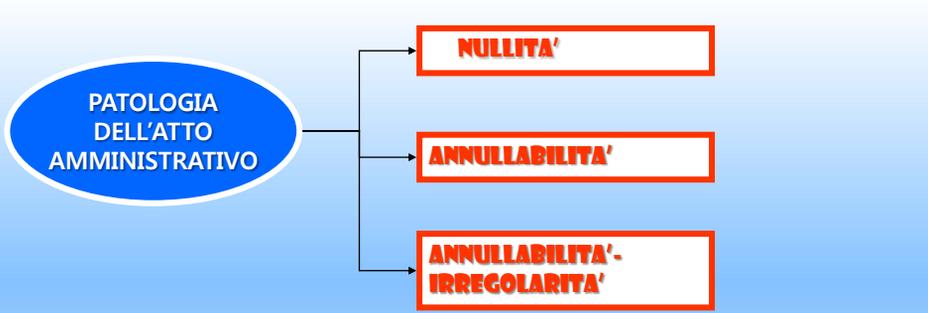
177

il regime dei vizi in materia di s.a.

- cenni di carattere generali in materia di provvedimenti amministrativi
- analisi della casistica giurisprudenziale in materia di vizi afferenti a sanzioni amministrative
- le irregolarità non invalidanti



Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)



Nel diritto amministrativo, la nullità costituisce una forma speciale di invalidità, che si ha nei soli casi (oggi, meglio definiti dal legislatore dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 septies l. n. 241 del 1990), in cui sia specificamente sancita dalla legge, mentre l'annullabilità del provvedimento costituisce la regola generale di invalidità del provvedimento, a differenza di quanto avviene nel diritto civile dove la regola generale è quella della nullità (nel caso di specie, il provvedimento di revoca dei contributi è stato emesso dall'amministrazione competente ad adottarlo e, quindi, deve essere senza alcun dubbio escluso che il provvedimento possa essere considerato nullo, non essendo stato adottato da un'amministrazione totalmente priva del potere di emanarlo), Consiglio Stato, sez. VI, 28 febbraio 2006, n. 891

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

179

LA DISCIPLINA DEI VIZI PROVVEDIMENTALI:
DEQUOTAZIONE DEI VIZI FORMALI: GIURISPRUDENZA



LA PATOLOGIA DELL'ATTO

180

La patologia
dell'atto amm.

Legge 241/90 art. 21-octies. Annullabilità del provvedimento.

ANNULLABILITA'- IRREGOLARITA'

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II
- 08/04/2011
- N. 8114
- L'amministrazione pubblica riconosciuta negligente dal g.d.p. nella gestione di un procedimento sanzionatorio stradale deve essere condannata al pagamento delle spese salvo che sussistano giustificati motivi, che non possono essere ricercati solo nel modesto valore della controversia o nel semplice errore formale della multa
- (nella specie, la Corte ha cassato la decisione del tribunale che aveva compensato le spese tra le parti in ragione del fatto che il vizio del verbale atteneva ad aspetti formali e che il valore della controversia era assai modesto. A detta della Corte, infatti, il verbale di contestazione per violazione del codice della strada può essere illegittimo tanto per vizi formali quanto per vizi sostanziali, e la prima categoria non è più lieve della seconda, non potendosi sostenere che nell'ordinamento vi sia un favor per gli errori meramente procedurali della p.a.).

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

182

Giurisprudenza

- Cassazione civile sez. II
- 15/01/2010
- 532
- In tema di violazioni del codice della strada, **il verbale di contestazione deve specificare, a pena di nullità, gli elementi indispensabili a garantire la completezza della contestazione e ad assicurare l'esercizio del diritto di difesa, mentre i vizi formali rilevano solo in quanto siano ostativi all'espletamento della tutela difensiva e cioè impediscano illegittimamente al cittadino di opporre alla p.a.** precedente le ragioni giustificative del comportamento contestatogli, la propria estraneità al fatto o l'insussistenza dello stesso.
- (Nella specie, la S.C., rigettando il ricorso del contravventore, ha ritenuto corretta la decisione di merito che aveva considerato meramente formale e non causa di nullità la discrasia esistente tra il contenuto dell'originario verbale redatto dall'organo accertatore ed il contenuto, più succinto e meno particolareggiato, del verbale meccanizzato, unico ad essere stato oggetto di notifica).
-

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

183

AUTOTUTELA

- Consiglio di Stato sez. IV
- 24/12/2008
- 6550
- Ai fini della legittimità del provvedimento di demolizione, non rileva l'asserita mancata deliberazione dell'istanza di riesame del diniego di concessione in sanatoria, posto che non sussiste alcun obbligo dell'amministrazione di riesaminare i propri provvedimenti amministrativi ovvero ad esercitare il potere di autotutela, rispetto al quale, peraltro, il privato vanta non già un interesse legittimo, bensì un mero interesse di fatto.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

184

AUTOTUTELA

- Autorità:Cassazione civile sez. II Data:22/04/2008Numero:10386
- Il provvedimento emesso dal prefetto ex art. 204 cod. strada (si tratti di ordinanza sia ingiuntiva del pagamento della sanzione sia di archiviazione degli atti) ha - diversamente dall'ordinanza-ingiunzione emessa ex art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689 per le violazioni non previste dal codice della strada - natura di provvedimento decisorio su ricorso amministrativo proposto dall'interessato, ai sensi dell'art. 203 cod. strada, avverso il verbale di accertamento dell'illecito. Tale natura, che emerge anche testualmente dalla lettera dell'art. 203 cod. strada che parla espressamente di «ricorso al prefetto», esclude che possano essere adottati provvedimenti di revoca o di annullamento di ufficio in via di autotutela.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

185

AUTOTUTELA

- **Cassazione civile sez. II 17/11/2005**
- **23297**
- **(VEDI SENTENZA PER ESTESO)**
- In tema di sanzioni amministrative, l'annullamento di una ordinanza - ingiunzione, disposto dall'Amministrazione che ha proceduto alla emanazione del provvedimento nell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio in sede di autotutela, non comporta rinuncia dell'Amministrazione stessa alla pretesa sanzionatoria.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

186

ANNULLAMENTO D'UFFICIO DEL GIUDICE

- Cassazione civile sez. II
- 03/10/2013
- 22637
- In tema di sanzioni amministrative, il giudice dell'opposizione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, **non ha il potere di annullare d'ufficio il provvedimento impugnato per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione**, salve le ipotesi di inesistenza del provvedimento medesimo, le quali ricorrono, tuttavia, solo nel caso di carenza assoluta di potere, quando, cioè, non è dato cogliere alcun collegamento tra l'atto e le attribuzioni del soggetto che lo ha emesso.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

187

VIZI FORMALI E VIZI SOSTANZIALI: PARIFICAZIONE

- Cassazione civile sez. II
- 08/04/2011
- 8114
- L'amministrazione pubblica riconosciuta negligente dal g.d.p. nella gestione di un procedimento sanzionatorio stradale deve essere condannata al pagamento delle spese salvo che sussistano giustificati motivi, che non possono essere ricercati solo nel modesto valore della controversia o nel semplice errore formale della multa (nella specie, la Corte ha cassato la decisione del tribunale che aveva compensato le spese tra le parti in ragione del fatto che il vizio del verbale atteneva ad aspetti formali e che il valore delle controversia era assai modesto.
- A detta della Corte, infatti, il verbale di contestazione per violazione del codice della strada **può essere illegittimo tanto per vizi formali quanto per vizi sostanziali, e la prima categoria non è più lieve della seconda, non potendosi sostenere che nell'ordinamento vi sia un favor per gli errori meramente procedurali della p.a.)**.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

188

RIMEDI ESPERIBILI AVVERSO LA CARTELA ESATTORIALE

- Cassazione civile sez. II
- 22/02/2010
- 4139

- Avverso la cartella esattoriale o all'avviso di mora emessi per riscuotere sanzioni amministrative pecuniarie sono possibili le seguenti azioni:
- 1) **l'opposizione a sanzioni amministrative ex art. 23 l. n. 689/81**, esperibile nei casi in cui la cartella esattoriale, mediante preventiva iscrizione al ruolo, è emessa senza essere preceduta dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento, onde consentire all'interessato di recuperare l'esercizio del mezzo di tutela previsto da detta legge riguardo agli atti sanzionatori; ciò avviene, in particolare, allorché l'opponente contesti il contenuto del verbale che è da lui conosciuto per la prima volta al momento della notifica della cartella;
- 2) **l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c.**, allorchando si contesti la legittimità della iscrizione al ruolo per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione stessa, o si adducano fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo; con la conseguenza che se il rimedio è esperito prima dell'inizio dell'esecuzione, giudice competente deve ritenersi, in applicazione del criterio dettato dall'art. 615, comma 1, c.p.c., quello ritenuto idoneo dal legislatore a conoscere della sanzione, cioè quello stesso indicato dalla legge come competente per l'opposizione al provvedimento sanzionatorio;
- 3) **l'opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell'art. 617 c.p.c.**, che deve essere attivata (nel termine di cinque giorni dalla notifica della cartella) nel caso in cui si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti la notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora. A tali diverse forme di tutela corrispondono distinti mezzi di impugnazione: il ricorso per cassazione è esperibile nella prima e nella terza ipotesi - rispettivamente, ai sensi dell'art. 23 l. n. 689/81 e del combinato disposto degli art. 11 cost. e 618, comma ultimo, c.p.c. - mentre nella ipotesi di opposizione all'esecuzione, la sentenza di primo grado è impugnabile mediante il rimedio processuale dell'appello.

Relatore: Carla Franchini
(carlafranchini@gmail.com)

189