

## I PROFILI DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO

Come anticipato in precedenza, ecco per Voi un altro contributo dedicato ad uno dei tanti interessanti argomenti affrontati nel corso delle Giornate della Polizia Locale: **l'illecito amministrativo**.

Nell'occasione, il seminario tenuto da Giuseppe Napolitano, Avvocato e Dirigente di Roma Capitale, ha trattato ed approfondito la materia relativa **alla struttura ed ai rilievi problematici dell'illecito amministrativo**.

L'analisi del tema ha preso le mosse dalla normativa attualmente vigente in tema di illecito amministrativo, ovvero la **L. 689/1981 (“Modifiche al sistema penale”)** e si è soffermata sulla struttura dello stesso.

L'illecito amministrativo, secondo i principi delineati dalla L. 689/1981, che ha avuto l'intenzione di risolvere i problemi di ipertrofia della giustizia penale depenalizzando alcuni illeciti penali in illeciti amministrativi, è notoriamente strutturato in **due fasi** (c.d. struttura bifasica):

- a) Fase di accertamento della violazione.
- b) Fase di irrogazione della sanzione.

La prima delle due fasi è sicuramente quella che interessa maggiormente e che genera non poche difficoltà all'Operatore, atteso che la violazione deve essere accertata sia nel suo momento oggettivo, richiedendo l'esistenza di una **condotta illecita cosciente e volontaria**, sia nei suoi profili soggettivi, potendo essere la citata condotta sorretta dall'elemento psicologico del **dolo o colpa** (art. 3, L. 689/1981: “*nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa*”).

Nell'ambito dell'accertamento dell'illecito amministrativo, un ruolo come sempre importante spetta al pubblico ufficiale che vi procede.

L'accertamento deve infatti essere preciso e dettagliato nella redazione del verbale, dal momento che, come ormai riconosciuto pacificamente dalla Giurisprudenza di Legittimità, **“la contestazione determina l'oggetto del provvedimento amministrativo, fissa i limiti della fattispecie sulla quale l'autorità amministrativa può decidere con l'ordinanza-ingiunzione, ed impone a quella autorità, a pena di nullità, di porre a base del provvedimento la situazione delineata nella contestazione”** (Cass. civ., sez. I, n.6838/1995).

Detto altrimenti, la redazione di un verbale preciso e dettagliato è funzionale tanto all'instaurazione del contraddittorio nel procedimento amministrativo ed all'esercizio dei diritti di difesa del trasgressore, quanto a definire il perimetro entro cui dovrà muoversi l'Autorità Amministrativa per emettere l'ordinanza-ingiunzione.

Per tale ragione, coloro che effettuano l'accertamento debbono essere particolarmente scrupolosi nella redazione del verbale e nell'inserimento di quanti più dettagli possano essere utili a ricostruire la violazione.

Vale difatti il brocardo latino *“quod non est in actis, non est in mundo”*: ciò che è scritto può essere, difatti, considerato veritiero fino a querela di falso; ciò che non è scritto, resta opinabile.

È quindi doveroso ricordare, a tal proposito, quali siano gli **elementi** che il verbale deve necessariamente contenere:

1. Tempo e luogo dell'accertamento
2. Addetti all'accertamento e alla loro qualità
3. Fatto materiale rilevato
4. Fatto materiale dedotto e processo logico di deduzione
5. Norma ritenuta violata
6. Persone ritenute responsabili
7. Obbligati in solido al pagamento della sanzione
8. Strumenti di tutela e diritti potestativi dell'obbligato
9. Ogni circostanza utile a definire l'accertamento
10. Rinvio ad altri verbali rilevanti
11. Sottoscrizioni

Al fine di accertare la violazione, poi, gli Organi addetti all'accertamento possono assumere sommarie informazioni, che ovviamente devono essere verbalizzate, oppure possono avvalersi dello strumento dell'ispezione di cose o luoghi diversi dalla privata dimora (Art. 13).

All'uopo, vale la pena evidenziare come la nozione di “**privata dimora**”, rilevante agli effetti dell'art. 13, L. 689 del 1981, per delimitare il potere di ispezione degli organi addetti all'accertamento di illeciti amministrativi, coincida con quella rilevante agli effetti del reato di violazione di domicilio (art. 614 c.p.) che comprende “*non soltanto la casa di abitazione, ma anche qualsiasi luogo destinato permanentemente o transitoriamente all'esplicazione della vita privata o di attività lavorativa, vale a dire di atti della sua vita privata riconducibili al lavoro, al commercio, allo studio, allo svago*” (Cass. Civ., Sez. II, Ord. n. 10369/2021).

Sempre ai fini dell'accertamento di illeciti amministrativi, è attribuito agli agenti a ciò deputati **il potere di eseguire rilievi tecnici, fotografici descrittivi**, avvalendosi della competenza tecnica di soggetti privati idonei allo scopo.

Tra i poteri riconosciuti agli Agenti Operanti vi è poi anche quello di procedere al sequestro.

L'istituto del **sequestro amministrativo** è disciplinato dal comma II dell'art. 13, che testualmente autorizza “*il pubblico ufficiale a procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria*”.

Le operazioni di sequestro devono essere **verbalizzate**, anch'esse, in modo dettagliato, con l'elenco di **tutti** i beni sottratti alla disponibilità nei cui confronti si procede.

Su detti beni debbono poi essere **apposti i sigilli** dell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale procedente e, del verbale in questione, deve essere consegnata immediatamente una **copia** alla persona presso la quale le cose sono state sequestrate; la procedura di verbalizzazione è così regolata dal DPR 571/1982.

Da ultimo, al fine di completare l'esposizione, è bene soffermarsi sulla “seconda fase” che caratterizza l'illecito amministrativo: **l'irrogazione della sanzione amministrativa**. Tale fase culmina nel momento della emanazione dell'**ordinanza-ingiunzione** di cui

all'**art. 18** della citata legge, che attribuisce all'Autorità Amministrativa, qualora questa ritenga sussistenti i presupposti dell'accertamento, il potere di determinare la somma di denaro dovuta per la violazione commessa, ingiungendone il pagamento.

Con il medesimo provvedimento, l'Autorità Amministrativa può disporre anche **sanzioni accessorie** previste dalle leggi vigenti.

Sul punto, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sent. n. 3548/2020) ha fornito delle indicazioni pratiche per consentire all'Operatore di individuare le sanzioni accessorie in senso tecnico e pieno da irrogare.

- 1) Il primo accertamento da compiere riguarda la verifica dell'esistenza di una legge di riferimento o altre ad essa collegata che preveda, in relazione al fatto illecito oggetto di contestazione, l'applicazione di una sanzione aggiuntiva, non pecuniaria, consistente in una privazione o limitazione di specifiche facoltà normalmente esercitabili in dipendenza di atti o di assenti dell'Amministrazione.
- 2) Verificato il supporto legislativo, è necessario porre attenzione sulla natura della sanzione non pecuniaria, che deve essere direttamente conseguenza dell'illecito.
- 3) Riconosciuta la sanzione non pecuniaria, il verbale di contestazione deve dare conto della sua esistenza, specificando la norma di riferimento, la natura obbligatoria della stessa e l'Amministrazione competente per la sua applicazione.

La corretta individuazione nel verbale della sanzione accessoria **non** è funzionale **soltanto** a concedere al trasgressore ed al suo obbligato in solido la possibilità di difendersi nel procedimento amministrativo, **ma anche** a garantire un risparmio temporale per l'Amministrazione competente che, con la copia del verbale, potrà procedere direttamente all'ordinanza-ingiunzione senza dover inviare al trasgressore una nuova comunicazione di avvio del procedimento.

Per concludere, vale la pena soffermarsi sul **termine massimo** per l'adozione dell'ordinanza ingiunzione.

L'art. 28 della legge in parola determina, come termine di prescrizione, un periodo di 5 anni.

Proprio con riferimento a detto termine di prescrizione, la Corte Costituzionale si è espressa recentemente con la Sentenza n. 151/2021, sottolineando come l'ampiezza del suddetto termine lo renda di fatto **inidoneo** a garantire *“la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa”*.

La citata pronuncia, con molta probabilità, precede un imminente intervento del Legislatore per ristabilire un termine in conformità con quanto rilevato dalla Consulta. Tanto dovevo.

Massimo Biffa

Ottobre 2021