



L'illecito amministrativo

15 dicembre 2020

La violazione di un dovere o di un obbligo posto da una norma giuridica è un comportamento umano contrario alla legge, ossia un **ILLECITO**.

La conseguenza di un illecito è la sanzione

L'illecito è un **fatto giuridico**, perché una norma ricollega a un **ipotetico comportamento** il sorgere di una situazione giuridica soggettiva, la **responsabilità**, ossia il dovere di sottostare alla sanzione prevista.

Nel primo dopoguerra

In Italia si passò dal fascismo (**Stato di polizia**) alla Repubblica (**Stato di diritto**).

Paradossalmente, in questa fase, numerosi illeciti sono stati trasformati in illeciti penali contravvenzionali.

Solo la giustizia penale poteva sottrarre il Cittadino all'arbitrio della Pubblica Amministrazione



UN GIORNO IN PRETURA

con **ALBERTO SORDI** - PEPPINO DE FILIPPO - WALTER CHIARI

SILVANA PAMPANINI - LEOPOLDO TRIESTE - UBALDO LAY e con la partecipazione di **SOPHIA LOREN**

Una produzione **PONTI - DE LAURENTIS**

Regia **STENO**

Negli anni Settanta

Anche a seguito della effettiva istituzione delle Regioni, si è dovuto riesaminare il sistema penale.

La potestà legislativa delle Regioni poteva prevedere solo illeciti amministrativi (**e non reati**) perchè altrimenti si sarebbero create disuguaglianze dei cittadini di fronte alla legge, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Venne così il momento in cui si fece strada l'idea di **depenalizzare** quei reati, il cui allarme sociale era minimo, trasformandoli in

ILLECITI AMMINISTRATIVI

e sottraendoli così alla competenza della giustizia penale.

Reato o violazione amministrativa



Per sapere se una condotta è considerata un reato o un illecito amministrativo devo:

- 1) cercare **la legge** in cui è previsto quel comportamento umano
- 2) vedere se quella condotta è punita con una **pena criminale** o con una **sanzione amministrativa**.

Il **reato** è un comportamento umano che, a giudizio del legislatore, contrasta con i fini dello Stato (viene violato l'ordine sociale generale) ed esige come sanzione una pena criminale.

Competenza dell'autorità giudiziaria

Una **violazione amministrativa** è, invece, una trasgressione che si intende lesiva non dell'ordine sociale generale (altrimenti sarebbe reato) ma solo dell'ordine **particolare** (nel senso di privato, personale) della Pubblica Amministrazione

Competenza dell'autorità amministrativa

	SISTEMA PENALE	SISTEMA AMMINISTRATIVO
FINALITA'	Rieducativa Repressiva	Repressiva
ILLECITO	Penale	Amministrativo
SANZIONE	Pecuniaria e/o detentiva	Solo pecuniaria
PROCEDIMENTO	Giudiziale Cod.Proc.Penale	Amministrativo L. 689/81
COMPETENZA	Solo dello Stato	Stato e Regioni
PRESIDIO	Interessi sociali generali	Interessi di gruppi o attività rappresentati dalla Pubblica Amministrazione

Legge 24 novembre 1981, n. 689

Modifiche al sistema penale



Legge di depenalizzazione

Art. 1 – Principio di legalità

Comma 1 - Nessuno può essere assoggettato a **SANZIONI AMMINISTRATIVE** se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Questo primo comma si ispira all'art. 25 della Costituzione e all'art. 1 del Codice Penale , enuncia una serie di principi la cui conoscenza è irrinunciabile per l'operatore chiamato a vigilare sull'osservanza di norme sanzionate amministrativamente.

***Nessuno può
essere
assoggettato
a sanzioni
amministrative

se non in forza
di una legge***

Viene così enunciato il c.d.

PRINCIPIO DI LEGALITA'

che, in buona sostanza,
esprime il DIVIETO assoluto
di assoggettare chicchessia a
sanzioni amministrative
(pecuniarie e accessorie)
per fatti o comportamenti
(attivi od omissivi)
che non siano
espressamente previsti
come illeciti dalla legge.

*che sia
entrata in vigore
prima della
commissione della
violazione.*

Viene in questo modo recepito il c.d.

PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLA NORMA

in perfetta sintonia con l'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, per cui la legge non dispone che per l'avvenire.

La legge non ha effetto retroattivo.

QUALCHE SANA RIFLESSIONE...

Per il **principio di legalità**, l'addetto al controllo non deve cercare a tutti i costi il cavillo per contestare comunque qualcosa al cittadino, arrampicandosi sui vetri per ravvisare in un certo comportamento qualcosa di irregolare.

E' indispensabile analizzare sempre **serenamente** il fatto accertato in ogni suo aspetto e cercare, tra le norme in vigore, quella che lo prevede espressamente in astratto:

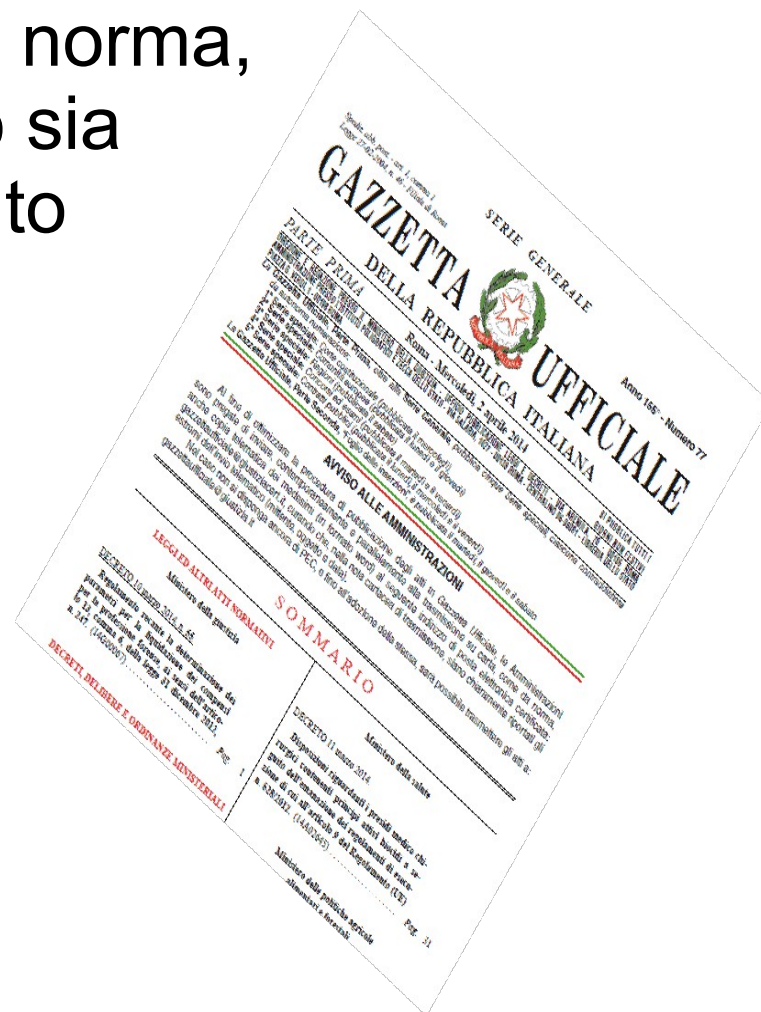
- se la norma esiste, si procede;
- se la norma non esiste, vuol dire che non si è accertato alcun illecito !

(l'eccesso di adrenalina porta il più delle volte fuori strada...)

QUALCHE SANA RIFLESSIONE...

Per il principio di irretroattività della norma, non è sufficiente che un certo fatto sia espressamente previsto come illecito da una norma, ma occorre anche verificare che quella norma sia entrata in vigore prima della commissione del fatto oggetto dell'accertamento

La norma produce i suoi effetti dalla data della sua entrata in vigore in poi e non anche prima di tale data.



Art. 1 – Principio di legalità

Comma 2 - Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano **soltanto nei casi e per i tempi** in esse considerati.

Questo secondo comma trae ispirazione dall'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale ed enuncia altri due principi fondamentali per sostenere la sussistenza di un illecito amministrativo.

Le norme che
prevedono
sanzioni amministrative
si applicano

soltanto nei casi

Con questa affermazione, la
norma sancisce il c.d.

DIVIETO DI ANALOGIA

il divieto, cioè, di applicare a
fatti concreti,
non espressamente
disciplinati da una norma
specifica, una norma riferita
a fatti analoghi.

L'**analogia** è quel rapporto di somiglianza tra due oggetti, tale che dall'eguaglianza o somiglianza constatata tra alcuni elementi di tali oggetti si possa **dedurre** l'eguaglianza o somiglianza anche di tutti gli altri loro elementi.

e per i tempi

in esse
considerati.

Qui la norma sancisce il
c.d. principio di

NON ULTRATTIVITÀ,

che integra, con quello di

IRRETROATTIVITÀ,

il principio di

ATTUALITÀ

della norma.

ANCORA UNA RIFLESSIONE...

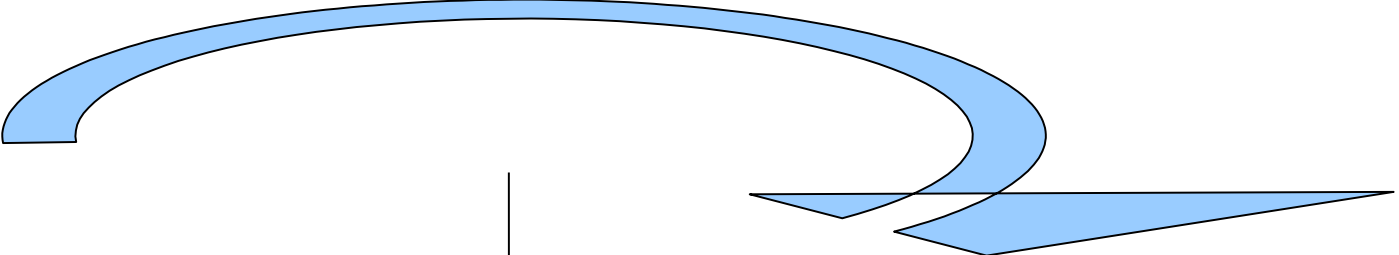
L'operatore, accertato un fatto o un comportamento, deve:

1. ricercare la norma che prevede **espressamente** quel fatto come illecito (fatto  conseguenza sanzione);
2. assicurarsi che quella norma sia **entrata in vigore** prima della commissione del fatto;
3. assicurarsi che quella norma **non sia stata abrogata**.

Ciò significa che:

- a) la struttura da cui dipende l'operatore **deve curare la formazione e l'aggiornamento** del proprio personale di vigilanza
- b) **ciascun operatore ha il dovere/piacere di informarsi e di tenersi aggiornato.**

Mutatis mutandis



Nessuno

può essere
assoggettato a
sanzioni
amministrative

se non in forza
di una legge

Qualcuno

può essere
assoggettato a
sanzioni
amministrative

in forza di una
legge

Chi ?

Come ?

Perchè ?

Chi
può essere
assoggettato
a sanzioni
amministrative

L'elemento
soggettivo



Art. 2 – Capacità di intendere e di volere.

Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto:

- non aveva compiuto i diciotto anni

Art. 2 – Capacità di intendere e di volere.

Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto:

- non aveva la **capacità di intendere e di volere** in base ai criteri indicati dal codice penale, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato.

- Vizio totale di mente
- Ubriachezza derivante da caso fortuito o forza maggiore
- Aver agito sotto l'effetto di sostanze stupefacenti assunte in modo fortuito o per causa di forza maggiore
- Intossicazione cronica da alcool o da sostanze stupefacenti tale da rendere il soggetto non capace di intendere e di volere

Il primo comma si conclude stabilendo che, **nei casi in cui lo stato di incapacità di un soggetto**

1. **derivi da sua colpa**, perché:
 - ha tenuto un comportamento imprudente (alzando un po' troppo il gomito...);
 - ha agito con negligenza (ha, per esempio, assunto un farmaco senza prima essersi assicurato dei possibili effetti);
 - ha agito con imperizia (ha fatto cioè qualcosa che non era sicuro di poter fare in condizioni di sicurezza);
 - ha agito nell'inosservanza di leggi e regolamenti;
2. **o sia stato da lui preordinato** (ha bevuto un po' troppo per trovare il coraggio di tenere un dato comportamento)

la responsabilità sussiste e a quel soggetto deve essere applicata la sanzione amministrativa.

Art. 2 – Capacità di intendere e di volere.

Fuori dei casi in cui lo stato di incapacità derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato, **della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace**, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.



Art. 2048 c.c.

Responsabilità dei genitori,
dei tutori, dei precettori e
dei maestri d'arte.

Legge n. 312/80 – art. 61

Responsabilità patrimoniale
del personale direttivo,
docente, educativo e non
docente.

Legge n. 184/83 – art. 77
Legge n. 48/94 – art. unico

Disciplina dell'adozione e
dell'affidamento dei minori.

COME AGIRE ?



COME AGIRE ?

All'atto
dell'accertamento,
alla presenza del
solo minorenne,
compiutamente
identificato,

Si redige un **verbale di accertamento**, nel quale il minorenne sarà indicato come autore materiale della violazione, con la trascrizione, se possibile, delle generalità di chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace (genitore, tutore, insegnante, ecc.)

non il verbale di contestazione

COME AGIRE ?

Successivamente,
normalmente
in ufficio

Si redige il
**verbale di contestazione
da notificare** alla persona
tenuta alla sorveglianza
dell'incapace, che assume la
veste di trasgressore.

ALTRIMENTI

Nei casi in cui l'addetto alla sorveglianza dell'incapace **sia presente** al momento dell'accertamento, il verbale di contestazione **deve essere redatto immediatamente**.

Copia del verbale deve essere consegnata, previa sottoscrizione, all'addetto alla sorveglianza dell'incapace.

Art. 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.**

Qui la norma riprende l'ultimo comma dell'art. 42 del codice penale, riferito all'elemento soggettivo nelle contravvenzioni, che recita testualmente: *nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.*

Il trasgressore, nel commettere l'illecito, deve aver agito con la **capacità di intendere e di volere**:

- a) **con coscienza** (rendendosi perfettamente conto di quello che stava facendo)
- b) **e con volontà** (deve cioè aver agito nella assoluta libertà di scegliere se commettere o meno l'atto illecito).

La coscienza e la volontà possono venire escluse in situazioni particolari, quali:

- **l'incoscienza involontaria** (es.: soggetto colto da amnesia temporanea che vaga, senza rendersene conto, in luoghi in cui è vietato l'accesso);
- **la forza maggiore**, (es.: Tizio fa scempio di specie vegetali a protezione assoluta perché, circolando con la propria auto su strada di libero accesso, esce di strada e finisce, con l'auto, nel prato);
- **il costringimento fisico**, (il costringimento fisico presuppone una violenza fisica alla quale il soggetto non poteva resistere o comunque sottrarsi).

Il dolo e la colpa concorrono a configurare l'elemento soggettivo del reato, nell'ambito penale.

Nell'illecito amministrativo la differenza tra comportamento doloso o colposo del trasgressore è del tutto marginale.

La volontarietà del fatto, se accertata, potrà essere considerata dall'autorità amministrativa competente o dal magistrato nel fissare l'ammontare della sanzione tra il minimo ed il massimo edittali stabiliti dalla norma violata.

Ai fini dell'accertamento dell'illecito amministrativo è sufficiente la presenza dell'elemento materiale

Art. 3 – Elemento soggettivo

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.

La norma riprende i contenuti del codice penale per cui l'errore sul fatto che costituisce il reato esclude la punibilità dell'agente. Chi **agisce in buona fede** non vuole commettere l'illecito: non è, cioè, riscontrabile in tal caso l'elemento soggettivo.

Questa scusante può essere invocata solo ed esclusivamente quando, per un'**interpretazione erronea della realtà** o **per inganno**, un soggetto fa qualcosa o tiene un certo comportamento nella convinzione di essere nel lecito mentre, in realtà, viola una norma di legge.

ATTENZIONE

L'errore sul fatto può essere invocato a scusante quando l'errore o l'inganno sono idonei, secondo la migliore scienza ed esperienza del momento, a **produrre un'interpretazione travisata della realtà** in un soggetto normale.

Invocare l'errore sul fatto sostenendo di aver scambiato stelle alpine per margherite non sarebbe naturalmente ammissibile, però



ATTENZIONE

L'errore di diritto non può **MAI** essere invocato a scusante: non è possibile violare una norma e sostenere poi di non conoscerla o interpretarla male!

A tal proposito l'art. 5 del codice penale è perentorio:

**Nessuno può invocare
a propria scusa
l'ignoranza della legge**

Art. 4 - **Cause di esclusione della responsabilità.**

Come nell'ambito penale, sono previste 4 cause di esclusione del reato, comunemente dette cause di giustificazione, di liceità o **scriminanti**.

Si tratta di situazioni particolari, in presenza delle quali un fatto, normalmente ritenuto illecito dalla legge, viene tollerato dall'ordinamento giuridico e nella circostanza non è considerato antigiuridico.

Di conseguenza: **esente da pena**

Art. 4 - Cause di esclusione della responsabilità.

Non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto:

- a) nell'adempimento di un dovere
- b) nell'esercizio di una facoltà legittima
- c) in stato di necessità
- d) in stato di legittima difesa.

Se la violazione è commessa per ordine della autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine.

Art. 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.

L'illecito può essere commesso da una sola persona o da una pluralità di persone.



Art. 6 – Solidarietà

Il trasgressore è sempre il **primo obbligato** al pagamento della sanzione.

Sono però **obbligati in solido** anche altri soggetti, ai quali è riconosciuto il diritto di rivalersi sul trasgressore che non provveda al pagamento della sanzione.

Art. 6 – Solidarietà

1) **Il proprietario della cosa** che servi o fu destinata a commettere la violazione 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.

2) **La persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza** di persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, 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.

Art. 6 – Solidarietà

3) La persona giuridica o l'ente o l'imprenditore, se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

Concorso di persone



L'illecito può essere commesso da una pluralità di persone.



**Tanti verbali
(più procedimenti)**

Solidarietà



Per lo stesso illecito possono essere chiamate in solido una pluralità di persone.



**Un solo verbale
(unico procedimento)**

Art. 7 - Non trasmissibilità dell'obbligazione

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi.

La morte del trasgressore

**LIBERA DALL'OBBLIGAZIONE
DI PAGARE LA SANZIONE**
anche l'eventuale obbligato in solido

NON LIBERA DALL'OBBLIGAZIONE
gli eventuali coautori dell'illecito

**NON SI TRASMETTE AGLI EREDI
DEL TRASGRESSORE DECEDUTO**

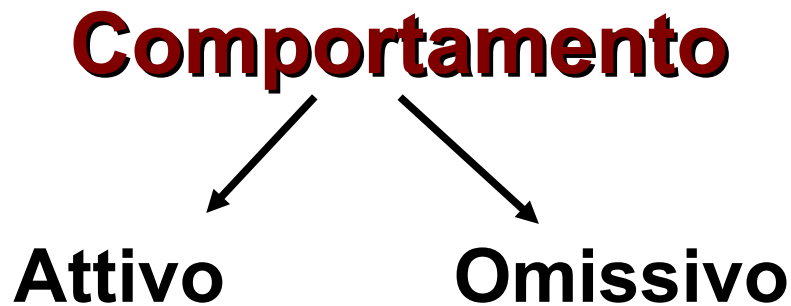
Perché

... in forza di
una legge

**L'elemento
oggettivo**



Richiamando il **principio di legalità**, per la sussistenza dell'illecito amministrativo occorre fare riferimento al principio della materialità del fatto, per cui **siamo in presenza di un illecito solo in presenza di un comportamento espressamente previsto come illecito dal precetto di una norma ben precisa.**



Evento

Deve essere realmente avvenuto
ciò che è espressamente previsto
dalla legge come illecito in astratto

Nesso di causalità

Si deve poter sostenere che senza quella condotta
l'evento non si sarebbe verificato.

L'evento è stato causato da quel comportamento

Art. 8 – Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative

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.

In caso di **concorso formale di violazioni**, chi volesse avvalersi della possibilità di essere ammesso al cumulo giuridico delle sanzioni deve farne istanza all'autorità amministrativa competente ad emettere l'ordinanza-ingiunzione.

Non è quindi un compito riferito all'organo accertatore, ma all'autorità competente ad irrogare la sanzione.

Art. 8 bis – Reiterazione delle violazioni

Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra **violazione della stessa indole**.

Si considerano della stessa indole:

- le violazioni della medesima disposizione
- le violazioni di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Art. 9 – 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** che prevede una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale.

Il principio di specialità trova applicazione in ogni ambito dell'ordinamento giuridico per regolamentare il concorso di norme che si riferiscono tutte ad “uno stesso fatto”

In tali circostanze, l'interprete ha il compito di individuare quale delle norme in concorso tra loro sia da ritenersi speciale rispetto alle altre (non si può infatti punire un soggetto più volte e con sanzioni diverse per lo stesso fatto!).

Dunque, in presenza di una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, **l'interprete deve individuare la norma speciale da applicare.**

Come

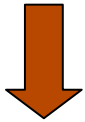
... assoggettato
a sanzioni
amministrative

**Le
sanzioni
amministrative**



Sanzione amministrativa

Principale



Pecuniaria

Accessoria



Confisca
Revoca autorizzazione,
Rimessa in pristino
Chiusura stabilimento
ecc.

Le disposizioni della legge n. 689/81 in materia di procedura sanzionatoria si riferiscono principalmente all'applicazione delle **sanzioni amministrative pecuniarie**.

La sanzione amministrativa accessoria della **confisca** richiede l'adozione della misura cautelare del **sequestro amministrativo** di tali cose, previsto dall'art. 19 della stessa legge, che viene operato secondo le disposizioni contenute nel D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571;

Le procedure da seguirsi per l'applicazione di sanzioni di natura diversa (es. revoca o sospensione della licenza di pesca) sono quindi da ricercarsi nelle **disposizioni legislative speciali e regolamentari, specifiche per ogni tipo di sanzione**.

Art. 10 – Sanzione amministrativa pecuniaria e rapporto tra limite minimo e limite massimo

La sanzione amministrativa pecuniaria
consiste nel pagamento di una somma
non inferiore a euro 10,00
e non superiore a euro 15.000,00.

Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo.

Le sanzioni amministrative pecuniarie possono essere di due tipi: fisse o proporzionali.

La norma stabilisce il limite minimo ed il limite massimo entro i quali **il legislatore** deve far rientrare gli importi edittali di ogni singola norma.

Art. 10 – Sanzione amministrativa pecuniaria e rapporto tra limite minimo e limite massimo

Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo.

Il secondo comma introduce un ulteriore limite che ha lo scopo di conservare una certa proporzione tra il minimo ed il massimo edittali di ogni singola norma.

In buona sostanza, i limiti minimo e massimo edittali di ogni singola norma, oltre a doversi collocare all'interno dei limiti generali di € 10,00 e di € 15.000,00 stabiliti dal primo comma, devono anche essere tali per cui il massimo edittale non sia superiore al decuplo del minimo.

Art. 11 – Criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie

Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo:

- alla gravità della violazione,
- all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione,
- alla personalità dell'agente,
- alle sue condizioni economiche.

Deve attenersi a tali criteri chi deve irrogare le sanzioni amministrative e cioè:

- l'autorità amministrativa competente ad emettere l'ordinanza-ingiunzione
- il magistrato ordinario eventualmente chiamato a decidere nel giudizio di opposizione
- il giudice penale nei casi in cui vi sia connessione obiettiva con un reato

QUALCHE SANA RIFLESSIONE...

Non si cada in errore:

L'autorità amministrativa competente ad irrogare la sanzione non è l'**organo accertatore**

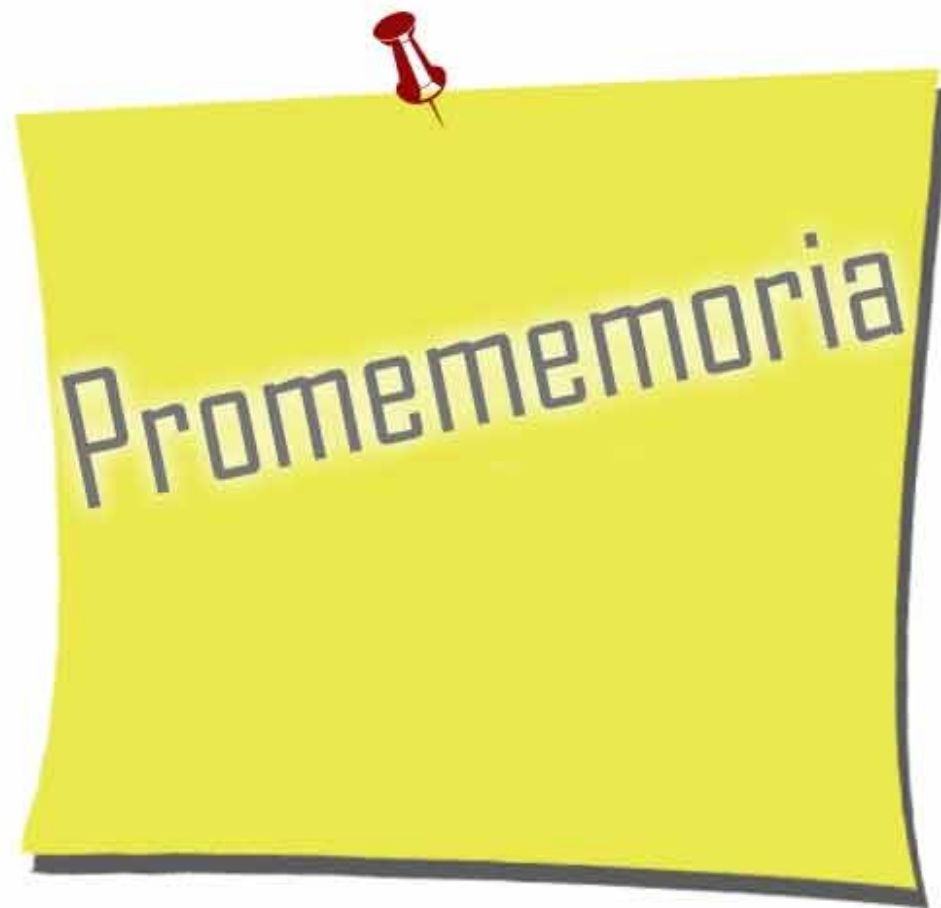
L'organo accertatore ammette l'interessato all'esercizio del diritto di estinguere l'illecito con il pagamento in misura ridotta: non irroga la sanzione!

I criteri contenuti nel presente articolo non lo riguardano direttamente, però

QUALCHE SANA RIFLESSIONE...

L'accertatore deve tener conto di tutti gli elementi raccolti nel corso della contestazione, e anche di quelli che sono i criteri previsti dall'art. 11, perché potrebbe essere chiamato a:

- 1) redigere un rapporto che fornisca tutte queste informazioni
- 2) essere sentito dalla Autorità Giudiziaria



Art. 12 – Ambito di applicazione

Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, **per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro**, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale.

Non si applicano alle sanzioni disciplinari.

Si ringrazia per l'attenzione