



PERCORSO ENTI LOCALI

Legge 689/1981 – Princìpi generali, Atti di accertamento e Sistema sanzionatorio – Parte I

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo della Legge 689/81 recante “Modifiche al sistema penale” nota come “Legge di depenalizzazione”.

In questa prima parte, andremo ad approfondire i **princìpi generali**.

Dalla seconda metà del secolo scorso fu avvertita sempre più l’esigenza di togliere rilevanza penale a quei comportamenti che venivano considerati marginalmente offensivi degli interessi della collettività (c.d. depenalizzazione). Per raggiungere tale finalità, il legislatore nel 1981 è intervenuto con la Legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale), con la quale sono stati introdotti una serie di princìpi regolatori dell’illecito amministrativo, che viene punito con sanzione pecuniaria amministrativa, sia che si tratti di violazioni depenalizzate, sia che si tratti di violazioni amministrative fin dall’origine.

A differenza della sanzione penale che viene applicata dall’autorità giudiziaria attraverso un procedimento penale, la sanzione amministrativa viene applicata da un’autorità amministrativa attraverso propri provvedimenti.

La sanzione amministrativa consiste nel pagamento di una somma di denaro compresa tra un minimo ed un massimo (art. 11 Legge 689/81 – art. 195 C.d.S) che deve essere applicata sulla base di criteri soggettivi ed oggettivi che tengano conto della:

- gravità della violazione che è generalmente commisurata all’entità della sanzione comminata. Si deve tenere conto altresì di ulteriori fattori, come la condotta tenuta dal trasgressore nella commissione dell’illecito, le conseguenze materiali dello stesso, dall’oggetto, dal tempo, dal luogo dell’illecito
- opera svolta dall’agente per eliminare le conseguenze o attenuarle
- personalità del trasgressore, cioè gli aspetti comportamentali dell’agente
- condizioni economiche del trasgressore
- funzione rieducativa della sanzione per il trasgressore

Il valore minimo e massimo delle sanzioni pecuniarie è aggiornato ogni due anni sulla base della variazione del costo del vita, affinché il valore affittivo della sanzione resti inalterato nel tempo.

Ma procediamo con ordine esaminando i singoli articoli della Legge in questione, precisando che molti dei princìpi ispiratori della Legge 689/81 sono mutuati dal diritto penale.

Principio di legalità (Art. 1)

L’art. 1 della Legge 689/81 recita “Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in essi considerati”.

Nel primo comma sono presenti due aspetti del principio di legalità:

- **il principio della riserva di legge:** gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni possono essere previsti solo da leggi. Tale principio è analogo a quello contenuto per l’illecito penale dall’art. 25 della Costituzione.

Tuttavia si differenzia dalla riserva di legge assoluta dell'illecito penale in quanto non è di rango costituzionale, ma opera in forza di una legge ordinaria. Ciò significa che, con l'intermediazione di una norma di legge che deroghi al suddetto principio, è comunque possibile l'introduzione di sanzioni amministrative mediante un regolamento.

- **Il principio di irretroattività:** le norme che prevedono sanzioni amministrative non possono essere retroattive, ma possono disciplinare solo comportamenti posti in essere successivamente alla loro entrata in vigore. Questa irretroattività – a differenza di quanto avviene nel diritto penale (dove la legge più favorevole si applica anche a fatti commessi prima della sua entrata in vigore), si applica sia alle leggi successive meno favorevoli al trasgressore, che a quelle successive più favorevoli. Pertanto al trasgressore andrà applicata la norma vigente al momento in cui fu commesso il fatto
- **Divieto di analogia:** anche questo principio è di provenienza penalistica e vieta l'estensione della norma che prevede una sanzione amministrativa a casi simili, non espressamente previsti o disciplinati

Principio della Capacità di intendere e di volere (Art. 2)

“Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato”.

Sono perciò esclusi dall'applicazione di sanzioni amministrative:

- i minori di anni diciotto
- tutti coloro che al momento del fatto non avevano la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità derivi da loro colpa (cioè poteva essere evitato utilizzando maggiore diligenza) o sia preordinato (cioè procurato volutamente)

Nel caso di minore, il fatto deve essere contestato alla persona che era tenuta alla sua sorveglianza.

L'elemento soggettivo (Art. 3)

L'art. 3 comma 1 della Legge 689/81 statuisce che:

“Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione o omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa”.

Pertanto, affinché possa trovare applicazione una sanzione amministrativa, deve trattarsi di comportamento:

- **commissivo:** l'evento si verifica per un comportamento attivo e volontario del soggetto agente
- **oppure omissivo:** l'evento si verifica per il mancato compimento dell'azione da parte del soggetto agente

In ogni caso è necessario che la violazione sia commessa dal trasgressore con:

- **coscienza e volontà**
- **dolo:** per aversi una condotta dolosa è necessario che il trasgressore abbia la rappresentazione del fatto costituente illecito amministrativo e la risoluzione, cioè la volontà di realizzarlo
- **colpa:** per aversi una condotta colposa è necessario che manchi la volontà dell'evento e che il fatto sia commesso per **negligenza** (cioè mancanza di cautela e di attenzione), **imprudenza** (cioè attraverso comportamenti avventati), **imperizia** (incapacità, ovvero inettitudine tecnica o professionale dell'agente).

Il comma 2 dell'art. 3 prosegue *“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”.*

Anche questo principio è mutuato dal diritto penale ed in particolare dall'art. 47 comma 1 c.p.: nel caso in cui la violazione sia stata commessa per **errore sul fatto** che costituisce illecito amministrativo (erronea percezione della realtà), il trasgressore non sarà responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa.

Per quanto riguarda invece l'**errore di diritto** (cioè l'ignoranza o l'erronea interpretazione della legge che configura l'illecito), esso, in linea di principio, non esclude la responsabilità ed è perciò del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa.

La giurisprudenza, invero, si è espressa nel senso che l'errore determinato da un provvedimento della P.A., che induca il trasgressore al convincimento della piena legittimità di un determinato comportamento, possa in qualche modo escluderne la responsabilità.

Per quanto riguarda il tentativo, non essendo previsto espressamente dalla legge di depenalizzazione, è da considerarsi esclusa la sua punibilità.

Le cause di esclusione della punibilità (Art. 4)

Chi ha commesso un fatto che costituisce illecito amministrativo, non risponde della violazione, se ha commesso il fatto in presenza di una delle seguenti cause di giustificazione (c.d. **scriminanti** che incidono sull'antigiuridicità della condotta):

- **l'adempimento del dovere:** non risponde dell'illecito amministrativo chi lo ha commesso per adempiere un dovere imposto da una norma giuridica
- **l'esercizio di una facoltà legittima:** non risponde dell'illecito amministrativo chi lo ha commesso per esercitare una propria facoltà o un proprio diritto
- **lo stato di necessità:** la responsabilità è esclusa quando chi lo ha commesso è stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, non evitabile o comunque di prevedibile inevitabilità
- **legittima difesa:** non è responsabile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio o altrui contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa (art. 52 c.p.)
- **ordine dell'autorità:** se una violazione è commessa per ordine dell'autorità, della stessa non risponde chi ha posto in essere la condotta illecita, ma il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine

La valutazione dell'esistenza delle cause di giustificazione è rimessa all'autorità decidente e non all'organo che ha accertato la violazione.

Il Concorso di persone (Art. 5)

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

L'art. 5 della Legge 689/81 ricalca la norma di cui all'art. 110 c.p. e non si applica quando la legge stabilisce diversamente e cioè:

- in caso di concorso necessario di persone (quando l'illecito non possa esser commesso che con il concorso di più persone e per questo non ne rispondono tutte ma una – generalmente il conducente)
- è prevista una distinta sanzione per ogni compartecipe

La Solidarietà (Art. 6)

Del pagamento di una sanzione amministrativa non ne risponde solo il trasgressore, ma anche altri soggetti, obbligati in solido. La solidarietà è una nozione tipicamente civilistica (art. 1292 c.c.) ed ha una funzione di “garanzia” del credito. Ciò vuol dire che l'organo accertatore potrà chiedere l'adempimento coattivo della sanzione indistintamente al trasgressore o ad uno degli obbligati in solido, ai quali ovviamente il verbale sarà stato notificato.

Il pagamento effettuato estingue l'obbligazione nei confronti di tutti, fatto salvo l'eventuale diritto di regresso di chi ha pagato nei confronti dell'autore della violazione (art. 6 comma 4).

La legge elenca in maniera tassativa i vari casi e le persone su cui grava il vincolo di solidarietà.

In via generale sono considerati obbligati in solido:

- il **proprietario**, o in sua vece, l'**usufruttuario** o ancora il **titolare di un diritto personale di godimento** (ad es. il conduttore nel contratto di locazione). Questi soggetti vengono liberati dal vincolo di solidarietà solo se dimostrano che la cosa è stata utilizzata contro la loro volontà
- la **persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza**, quando la violazione è commessa da persona incapace di intendere e di volere la quale è sottoposta al potere autoritativo, direttivo o di controllo di un responsabile: si tratta della c.d. *culpa in vigilando* per la quale l'obbligato in solido può liberarsi dalla solidarietà solo nel caso in cui dimostri di non aver potuto impedire il fatto
- la **persona giuridica, l'ente o l'imprenditore** quando 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 sue funzioni o incombenze

Questo tipo di responsabilità è, nei casi previsti dal Codice della Strada, una **responsabilità oggettiva**: ciò vuol dire che è conseguente semplicemente al fatto che taluno risulti proprietario, usufruttuario o prescindere dalla sua partecipazione all'illecito. Infatti se si verificasse questa seconda ipotesi, l'obbligato in solido ne risponderebbe in proprio a titolo di concorso.

La responsabilità solidale attiene solo a violazioni punibili con sanzioni amministrative pecuniarie, non estendendosi agli oneri derivanti dall'applicazione di sanzioni accessorie.

L'Intrasmissibilità dell'obbligazione (Art.7)

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

Le sanzioni per le violazioni amministrative hanno carattere strettamente **personale** e pertanto, la morte dell'autore della violazione determina l'estinzione di ogni effetto dell'illecito, sia nei confronti degli eredi, che dell'obbligato in solido.

Concorso di Norme che prevedono Sanzioni amministrative (Art. 8)

L'art. 8 della Legge 689/81, ripresa testualmente dall'art. 198 C.d.S. prevede il principio del **concorso formale** di violazioni, cioè chiunque, con una sola **azione o omissione** viola:

- diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative
- più volte la stessa disposizione

soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo.

Quando invece, con **più azioni o omissioni**, sono violate diverse disposizioni o più volte la stessa disposizione si ha **concorso materiale** ed in tal caso il responsabile risponde di tante infrazioni quante sono le violazioni commesse (cumulo delle sanzioni).

Il principio del concorso formale non trova applicazione quando l'azione o l'omissione con la quale sono violate diverse disposizioni è commessa in **area pedonale** o in **zona a traffico limitato**. In tal caso si applicherà il cumulo delle sanzioni.

Reiterazione delle violazioni (Art. 8 bis)

Si ha reiterazione delle violazioni amministrative qualora nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole.

Quindi i presupposti affinché possa parlarsi di reiterazione sono:

- più violazioni della stessa indole. Sono tali le violazioni della medesima disposizione (reiterazione specifica), ovvero le violazioni di disposizioni diverse che presentano però una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni
- la distanza massima di cinque anni

- l'accertamento della prima violazione con provvedimento esecutivo. Per provvedimento esecutivo il legislatore intende l'ordinanza- ingiunzione, titolo esecutivo, ma non necessariamente definitivo

Sempre secondo l'art. 8 bis sono due le circostanze che **escludono** la reiterazione:

- la realizzazione delle violazioni in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria (continuazione)
- l'avvenuto pagamento in misura ridotta

Gli **effetti** della reiterazione possono essere **sospesi** fino a quando il provvedimento già esecutivo che accerta la precedente violazione sia divenuto definitivo. La sospensione può essere disposta discrezionalmente dall'autorità amministrativa competente oppure, in caso di opposizione, dal giudice qualora vi sia il pericolo di un grave danno.

E' possibile anche che gli effetti della reiterazione **cessino di diritto** qualora il provvedimento di accertamento della precedente violazione, esecutivo ma non definitivo, venga annullato.

Il Principio di Specialità (Art. 9)

L'art. 9 della Legge 689/81 detta il principio della specialità, di diretta derivazione penalistica, allo scopo di evitare che un fatto venga punito due volte.

Quando un medesimo fatto è punito da una disposizione penale e da una amministrativa (**concorso apparente eterogeneo** fra sanzione penale e amministrativa), si applica una sola norma che contiene la disposizione speciale (cioè quella che comprende elementi particolari rispetto all'altra e ne restringe il campo di applicazione).

Lo stesso principio si applica se uno stesso fatto è punito con più disposizioni amministrative (**concorso apparente omogeneo**).

Il principio non trova applicazione:

- quando la coesistenza di disposizioni è risolto da una norma in modo espresso
- nel caso in cui nessuna norma contenga elementi specializzanti

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo trattato la Legge 689/81 recante "Modifiche al sistema penale", approfondendone in questa prima parte i principi generali.

Grazie per l'attenzione!