

Enrico Maria Ferrero
Medico Veterinario

Gian Piero Martini
Dottore in legge

Il sistema sanzionatorio e le fonti dell'ordinamento giuridico italiano

L'ordinamento giuridico italiano, al pari degli altri ordinamenti di civil law, fonda il proprio sistema sanzionatorio sulla previsione legislativa. In questa prospettiva assume un rilievo fondamentale l'osservazione dell'atteggiamento delle fonti del diritto, tenuto conto dei loro rapporti gerarchici. In Italia la fonte legislativa di rango supremo è la Costituzione, pur se negli ultimi anni la sua supremazia è stata in parte affievolita dal progressivo espandersi delle competenze legislative dell'Unione Europea (art.11 Cost. "L'Italia – omissis – consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo").

Nella Costituzione si rinvencono alcuni principi fondamentali che fungono da linee guida per il legislatore nell'emanazione delle norme in genere e di quelle sanzionatorie in particolare. Tralascieremo qui di trattare di tutte le problematiche connesse con il processo di formazione della legge e della tutela costituzionale dei diritti fondamentali del cittadino, per esaminare brevemente quelle norme costituzionali che ci interessano più da vicino. Vediamo innanzitutto l'art. 25 secondo comma: "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

Questo comma è di enorme portata, in quan-

Le sanzioni amministrative in materia di igiene degli alimenti

to prescrive una riserva di legge assoluta per poter procedere alla punizione di chi commetta un illecito e stabilisce il principio di irretroattività. Il principio di irretroattività in verità fu sancito già in epoca prerепublicana dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (le c.d. preleggi), approvate con r.d. 16/03/1942, n. 262, secondo il quale tutte le leggi non dispongono che per l'avvenire e non hanno effetto retroattivo. Tuttavia essendo il principio dettato da una legge ordinaria è sempre stato derogabile da ogni altra legge ordinaria successiva. Al contrario l'irretroattività non può essere derogata da una legge ordinaria qualora si tratti di sanzionare una condotta illecita, come appunto prescrive l'art. 25 Cost. Analogamente la riserva di legge assoluta impedisce che possano istituirsi nuove sanzioni o modificare quelle esistenti senza ricorrere allo strumento normativo della legge ordinaria, escludendo così il ricorso diretto a fonti secondarie e per lo più anche ai decreti legge.

Il principio di irretroattività fu fatto proprio, in origine, dal codice penale. Solo più recentemente in diritto amministrativo questo principio è stato esplicitato dall'art. 1 della legge n. 689 del 24/11/1981 che ha anche ribadito il principio di riserva di legge (principio di legalità) per le sanzioni amministrative.

Va ancora citato l'art. 113 della Costituzione che assicura la difesa contro gli atti della Pubblica Amministrazione, il quale ha aperto la porta alla possibilità di instaurare un contraddittorio anche nel processo di irrogazione delle sanzioni amministrative (legge n. 689). All'interno del quadro tracciato dalle cosiddette fonti superprimarie (Costituzione, leggi

costituzionali, trattati e regolamenti dell'U.E.) operano in concreto le fonti che stabiliscono quali comportamenti siano da considerare illeciti e quali sanzioni ricollegarvi. Stante la riserva di legge in campo sanzionatorio, le fonti secondarie, come i regolamenti, intervengono solo in modo residuale. Le norme primarie, cioè le leggi e gli atti ad esse equiparati, stabiliscono, modificano ed estinguono le sanzioni, mentre le fonti secondarie possono regolare solo alcuni aspetti applicativi e solo in quanto a ciò delegate dalle fonti primarie stesse.

Le sanzioni

L'ordinamento reagisce all'infrazione di un precetto normativo prevedendo di regola l'applicazione di misure afflittive nei confronti del responsabile. Tali misure possono avere una natura piuttosto diversa.

Quando il fatto che ha determinato la violazione del precetto costituisce motivo di allarme sociale ed ha una sua gravità oggettiva, l'ordinamento tenderà a considerarlo un reato e, di conseguenza, ad applicare al responsabile una sanzione di tipo penale. Anche se ciò esula in parte dal contesto di cui ci occupiamo è bene ricordare che le sanzioni penali principali sono rappresentate per i delitti dall'ergastolo, dalla reclusione e dalla multa, per le contravvenzioni dall'arresto e dall'ammenda (art. 17 c.p.). Si tratta quindi da un lato di pene che prevedono una forte limitazione delle libertà personali, in particolare di quella di libera circolazione (art. 16 Cost.), e dall'altro di pene che incidono sul patrimonio del reo (multa e ammenda).

Ove invece la reazione dell'ordinamento venga affidata alla Pubblica Amministrazione, stante la minor gravità ed il minor allarme sociale suscitato, troverà spazio la sanzione amministrativa, anch'essa con effetti afflittivi, ma limitati alla sfera dei rapporti del responsabile con la Pubblica Amministrazione stessa.

Va da sé che il confine tra i due tipi di sanzioni può variare in funzione dello spazio e del tempo, in quanto una stessa condotta può essere considerata meritevole di sanzione penale in un ordinamento e non in un altro, oppure che una medesima condotta venga degradata da illecito penale ad illecito amministrativo, o viceversa, in funzione del mutato atteggiamento del comune sentire.

È da rilevare inoltre come non abbia senso una differenziazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative fondata esclusivamente sul maggior grado di afflittività delle prime. Esistono infatti sanzioni amministrative pecuniarie la cui entità supera di gran lunga quella della maggior parte delle sanzioni penali di tipo pecuniario. Per esemplificare basta ricordare come la sanzione amministrativa per il responsabile dell'industria alimentare che non provveda al ritiro dal commercio dei prodotti che possano presentare un rischio immediato per la salute va da 10 a 60 milioni, mentre l'ammenda per chi incrudelisca verso un animale senza necessità va da 2 a 10 milioni.

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative bisogna tuttavia prestare attenzione al fatto che vi possono essere due possibilità ben distinte tra loro. La prima ipotesi è quella rappresentata da una violazione formale del precetto cui consegue la punizione dell'agente. In una seconda ipotesi invece non rileva la violazione del precetto in sé, quanto la lesione dell'interesse pubblico che discende da quella violazione, per cui la reazione dell'ordinamento tende non tanto a punire il colpevole quanto a ripristinare l'interesse pubblico tutelato dalla norma violata.

Si prospettano quindi due tipi diversi di sanzione amministrativa, quelle a contenuto repressivo e quelle miranti a porre rimedio alla lesione dell'interesse pubblico, pur se percepite anch'esse dal destinatario come afflittive. Del primo tipo sono un esempio le sanzioni pecuniarie irrogate per il mancato possesso del libretto sanitario. Caso di scuola del secondo tipo è invece la demolizione di un edificio abusivo.

Secondo una dottrina maggioritaria la sanzione amministrativa in senso stretto sarebbe solo quella del primo tipo, cioè caratterizzata dalla necessaria prevalenza dell'elemento punitivo e dalla rilevanza dell'infrazione formale del precetto.

Per quanto riguarda queste ultime la legge n. 689 contiene una disciplina fortemente innovativa e prevede inoltre delle sanzioni amministrative accessorie, all'interno delle quali possono essere fatte rientrare le sanzioni interdittive, che cioè inibiscono lo svolgimento di determinate attività da parte del trasgressore, come ad esempio la chiusura dell'esercizio commerciale.

La depenalizzazione

La legge n. 689 ha esteso al diritto amministrativo alcuni importanti principi di derivazione penalistica, come quelli di riserva di legge (di cui si è detto) e tassatività, della rilevanza dell'elemento soggettivo, dell'intrasmissibilità agli eredi, del concorso di persone nell'illecito, ecc. Anche il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative appare analiticamente disciplinato dalla legge n. 689 nel rispetto del previo contraddittorio, tipico del diritto penale.

Vediamo ora in dettaglio alcuni di questi principi.

Riprendendo, non solo come contenuto ma anche testualmente l'art. 25 Cost., l'art. 1 della legge n. 689 ci dice che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione, in applicazione dei principi di legalità e di irretroattività della legge sanzionatoria. La legge viene intesa, secondo la dottrina dominante, in senso estensivo, comprendente cioè le leggi formali (Costituzione, leggi costituzionali, leggi ordinarie) e le leggi materiali (leggi delegate o decreti legislativi, decreti legge). Mentre in campo penale la riserva di legge tende ad escludere dalle fonti le leggi regionali, in campo amministrativo non opererebbe tale esclusione.

La rilevanza dell'elemento soggettivo (art. 3 legge n. 689) fa sì che per essere soggetti ad una sanzione amministrativa non è necessario aver commesso il fatto con dolo, ma è sufficiente averlo commesso con colpa. In ogni caso è pur sempre necessaria



la coscienza e la volontà dell'azione. Corollario di questo principio è che l'errore sul fatto esclude la responsabilità, ma solo quando l'errore non è determinato da colpa dell'agente.

Vi sono poi, ad imitazione di quanto accade in diritto penale, dei casi di esclusione della responsabilità (art.4 legge n. 689). Per questo motivo non risponde della violazione chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere, nell'esercizio di una facoltà legittima, in stato di necessità o per legittima difesa. Queste cause di esclusione della responsabilità riproducono parte delle scriminanti proprie del diritto penale, con i dovuti aggiustamenti (lì si parla ad esempio dell'esercizio di un diritto qui dell'esercizio di una facoltà legittima). Il concorso di più persone nella realizzazione dell'illecito amministrativo (art. 5 legge n. 689), salvo diversa disposizione di legge, le rende tutte soggette alla sanzione per questo stabilita.

Così come il reato si estingue con la morte della persona, così l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione amministrativa non si trasmette agli eredi (art. 7 legge n. 689).

Il concorso di norme

Conviene ancora esaminare un ulteriore aspetto riguardante i rapporti tra i diversi tipi di sanzioni, e cioè cosa si verifica in caso di concorso di norme. In concreto occorre stabilire il comportamento più corretto se ci si trova in compresenza di un illecito amministrativo e di un illecito penale.

Un primo caso si verifica quando ci si trova di fronte ad illeciti di natura eterogenea (ad esempio frode in commercio e prodotti non conservati a temperatura prescritta) perché determinati da fatti indipendenti tra loro. Viste le diverse finalità delle rispettive sanzioni vale il principio generale della integrale valutazione giuridica del fatto, in modo tale che entrambe le sanzioni (penale ed ammi-

nistrativa) possono trovare applicazione. Se invece gli illeciti concorrenti sono di natura omogenea si applica il principio del *ne bis in idem*, per cui come prevede l'art. 9 della legge n. 689 prevale la disposizione speciale, che può essere o penale o amministrativa. Si applica in sostanza la norma che più direttamente si attaglia al caso concreto. In altri termini sanzione amministrativa e sanzione penale non possono concorrere, ma si presentano come alternative.

Questa disposizione, che nel testo della legge n. 689 va sotto il nome di principio di specialità, subisce però delle deroghe. Infatti la norma penale generale prevale se concorre con norme amministrative regionali, perché altrimenti verrebbe violato il principio costituzionale di riserva di legge in materia penale di cui abbiamo detto poc'anzi.

La norma penale generale inoltre prevale, per disposizione espressa (art. 9 legge n. 689), nel caso dei fatti puniti dalla legge 30 aprile 1962, n. 283 agli articoli 5, 6 e 12. In questa circostanza si applicano le sanzioni penali previste in tali articoli, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali.

Le sanzioni amministrative in materia di igiene degli alimenti

Chi si occupa di diritto nel vasto campo dell'igiene delle produzioni alimentari ha la costante necessità di avere ben presente il quadro normativo nella sua dinamicità evolutiva. Il sovrapporsi tra norme interne e norme europee, tra norme generali e speciali, costituisce un ostacolo sulla strada della certezza del diritto in questo settore.

L'interprete, inteso come il singolo operatore (veterinario, tecnico della prevenzione, imprenditore, magistrato), si trova a districarsi in una foresta di norme la cui coerenza

non è sempre scontata. Uno dei punti dolenti, nel limitato campo che ci interessa, è stato rappresentato dal coordinamento tra il d.lgs. n. 155 del 1997 e la legge n. 283 del 1962. La legge n. 283, nel suo disegno originale, si prefiggeva l'obiettivo di garantire la "salubrità" del prodotto alimentare. Il d.lgs. n. 155 pone invece l'accento sul ruolo giocato dalle aziende alimentari attraverso il nuovo strumento, obbligatorio, dell'autocontrollo. L'evoluzione normativa ha quindi seguito una traiettoria che ha portato da una fase in cui era prevalente il fine repressivo della norma sanitaria, ad una situazione in cui la repressione cede il campo alla prevenzione. Il tutto con l'intento esplicito di trasformare il controllore pubblico da mero repressore delle violazioni a collaboratore del controllato, al fine di raggiungere un più elevato livello di sicurezza igienica degli alimenti.

Le sanzioni previste dall'articolo 8 del D.Lgs. n. 155 del 26 maggio 1997

Per meglio comprendere il rapporto tra i due sistemi sanzionatori e come sia possibile un loro coordinamento è però necessario premettere alcune considerazioni sul nuovo procedimento introdotto dal d.lgs. n. 155 per l'irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 8 del d.lgs. n. 155 tratta delle sanzioni previste in caso di violazione delle norme in materia di autocontrollo. È una disposizione assai rilevante, in quanto chiaro indice dell'impianto non più solo repressivo dei controlli pubblici.

Il testo è il seguente:

1. Salvo che il fatto costituisca reato il responsabile dell'industria alimentare è punito con:

a) la sanzione amministrativa pecuniaria da lire due milioni a lire dodici milioni per l'inservanza dell'obbligo di cui all'articolo 3, comma 3;

b) la sanzione amministrativa pecuniaria da lire tre milioni a lire diciotto milioni per la mancata o non corretta attuazione del sistema di autocontrollo di cui all'articolo 3, comma 2, o per l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 5;

c) la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire sessanta milioni per la violazione degli obblighi di ritiro dal commercio previsti dall'articolo 3, comma 4.

2. L'Autorità incaricata del controllo procede all'applicazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 1, lettere a) e b), qualora il responsabile dell'industria alimentare non provveda ad eliminare il mancato o non corretto adempimento delle norme di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, entro un congruo termine prefissato.

3. Il mancato rispetto delle prescrizioni di cui al comma 2, ovvero la violazione dell'obbligo di ritiro dal commercio previsto dall'articolo 3, comma 4, è punito, se ne deriva pericolo per la salubrità e la sicurezza dei prodotti alimentari, con l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da lire seicentomila a lire sessanta milioni.

Il primo ed il secondo comma prevedono solo sanzioni amministrative, con però una clausola di salvaguardia per eventuali illeciti penali concorrenti. In questa occasione il legislatore è uscito in parte dalla tradizionale dicotomia illecito-sanzione, infatti la san-

zione è sottoposta ad una condizione. Le sanzioni amministrative dell'articolo 8 hanno cioè un carattere condizionato, come ben evidenzia il secondo comma. La condizione per l'applicabilità delle sanzioni amministrative del primo comma è che in caso di mancata o non corretta realizzazione od applicazione delle procedure HACCP, oppure in caso di mancata messa a disposizione, da parte del responsabile aziendale, delle informazioni relative al sistema HACCP adottato, il responsabile stesso non abbia provveduto ad eliminare il mancato o non corretto adempimento delle norme entro un congruo termine prefissato. Nel caso in cui il responsabile aziendale abbia provveduto in tal senso le sanzioni amministrative pecuniarie non trovano quindi applicazione.

In queste ipotesi viene così a determinarsi un procedimento sanzionatorio per gradi successivi. Prima di tutto l'organo ufficiale di controllo deve procedere ad una diffida ad adempiere (in caso di inadempimento) o ad adempiere correttamente (in caso di adempimento non corretto), fissando al tempo stesso un termine entro cui farlo.

Il secondo passo consiste nella verifica circa la non ottemperanza alla diffida, con conseguente irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie delle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 8.

La condizione rappresentata dal non adempimento della diffida opera solo rispetto agli illeciti amministrativi espressamente individuati dal testo del comma 2 dell'articolo 8, quindi non opera rispetto agli altri illeciti amministrativi previsti dal comma 1 dell'articolo 8 e soprattutto rispetto agli illeciti penali che hanno precedenza rispetto agli stessi illeciti amministrativi. Ove ricorrano gli elementi costitutivi di una fattispecie di reato l'organo di controllo non sarà quindi tenuto ad effettuare alcuna diffida, ma a trasmettere la notizia di reato nei modi di legge, come nel caso in cui si verificano pericoli per la salute pubblica.

I rapporti tra il D.P.R. n. 327 del 26 marzo 1980 ed il D.Lgs. n. 155 del 26 maggio 1997

Il d.p.r. n. 327 aveva introdotto un impianto sanzionatorio piuttosto esteso e complesso che l'emanazione del d.lgs. n. 155 in un primo momento, a giudizio di alcuni interpreti, sembrava sostituire integralmente. In realtà la prassi applicativa ha portato a considerare le due norme come complementari, anche se dal loro esame comparativo il nuovo quadro non emerge in modo limpido. È stato pertanto necessario svolgere un'opera di coordinamento tra il d.lgs. n. 155 e il d.p.r. n. 327. Un primo contributo è stato fornito dal Ministero della salute con una nota del 14 novembre 2001. In essa si rispondeva ad un quesito del comando carabinieri NAS riguardante l'applicazione del d.p.r. n. 327 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 155 e si leggeva testualmente: *Dall'esame dei due testi normativi emerge chiaramente che il d.lgs. 155/97 esprime delle indicazioni di carattere generale mentre il dpr 327/80 entra nel dettaglio delle singole situazioni. Sotto questo profilo le due normative non sono alternative ma complementari, né può essere applicata solo una a discapito dell'altra. Ciò che le differenzia in maniera sostanziale è l'approccio all'argomento, l'ottica che sovrintende il regolamento di esecuzione della legge 283/62 entra minuziosamente nei dettagli perché il controllo avviene a valle della filiera alimentare e l'organo di vigilanza necessita di indicazioni precise per poter effettuare contestazioni e comminare l'eventuale sanzione; il d.lgs. 155/97 invece introduce il principio innovativo dell'autocontrollo, per effetto del quale il controllo avviene a monte, è lo stesso responsabile dell'industria alimentare che deve individuare nella propria attività i cosiddetti punti critici, anche sulla base dei ma-*





nuali di corretta prassi igienica elaborati dai vari settori dell'industria alimentare e convalidati dal Ministero della salute. L'autorità incaricata del controllo, tenendo conto di tali manuali, verifica l'attuazione dell'autocontrollo secondo le indicazioni di carattere generale fornite dal d.lgs., verbalizza le carenze riscontrate e le necessarie prescrizioni di adeguamento da attuare entro un termine prefissato, scaduto il quale viene applicata la sanzione.

A fronte di due diversi procedimenti sanzionatori, il Ministero ritiene che debba prevalere il procedimento introdotto dal d.lgs. n. 155 che prevede il termine prescrittivo di adeguamento anche per le violazioni previste dal d.p.r. n. 327.

Pertanto restano assoggettate alla disciplina del d.p.r. n. 327 tutte le fattispecie non ricomprese nel campo di applicazione del d.lgs. n. 155 e la coesistenza delle due diverse discipline deve essere letta alla luce della complementarietà delle due norme, che regolamentano aspetti comuni pur prendendo lo spunto da approcci del tutto diversi.

In assenza di esplicita abrogazione della norma preesistente da parte del legislatore il Ministero ritiene che le disposizioni contenute nel d.p.r. n. 327 restino permanenti nell'ordinamento e debbano trovare applicazione nei casi concreti. Sul tema si è pronunciata anche la Regione Liguria con la deliberazione della giunta regionale n. 613 del

14/06/2002 facendo propri i principi enunciati dal Ministero ed auspicando una corretta applicazione delle normative.

Occorre evidenziare un altro fenomeno. Le infrazioni alle regole igieniche imposte dall'allegato al d.lgs. n. 155 e prescritte dal comma 5 dell'art. 3, in non pochi casi vanno a sovrapporsi a quelle previste dal d.p.r. n. 327. In questi casi troveranno applicazione le sanzioni dell'art. 8 in virtù del principio che la legge posteriore deroga alla legge anteriore. Tuttavia se le norme del d.p.r. n. 327 risultano più dettagliate e precise, allora spetta ad esse di trovare applicazione, benché antecedenti, con la conseguenza che il contravventore potrà ottenere un notevole vantaggio sul piano sanzionatorio. Va ancora segnalato come la repressione non risulti del tutto estranea al disegno originale del d.lgs. n. 155, in quanto il comma 3 dell'articolo 8 prevede addirittura una sanzione penale a carattere detentivo, sebbene si tratti del solo arresto.

Tuttavia dal combinato disposto degli articoli 1 e 2 del successivo d.lgs. n. 507 del 30/12/1999 anche questa sanzione penale risulta trasformata in sanzione amministrativa pecuniaria, il cui ammontare va ora da € 10.329,14 a € 61.974,83.

A questo punto non rimane che esaminare, a titolo esemplificativo, un caso pratico da cui possa risultare la complementarietà delle due disposizioni.

Si prendano le norme previste dall'allegato al d.lgs. n. 155 e le si confronti con quelle degli artt. 28 e 29 del d.p.r. n. 327.

L'art. 28 del d.p.r. n. 327 individua i requisiti minimi obbligatori per gli stabilimenti ed i laboratori di produzione e confezionamento, demandando all'autorità sanitaria competente all'accertamento il controllo che questi requisiti siano presenti all'atto del rilascio dell'autorizzazione. L'art. 29 elenca dettagliatamente quali siano le operazioni di ordinaria e straordinaria pulizia che devono essere effettuate nei locali e negli impianti. L'allegato al

d.lgs. n. 155 invece fornisce un articolato elenco di requisiti generali per i locali. In fase ispettiva il soggetto che procede all'accertamento si trova di fronte alla scelta della norma applicabile al caso concreto, cioè se procedere direttamente all'irrogazione della sanzione o se concedere un termine per l'adeguamento o l'adempimento. Siamo di fronte ad un tipico caso di concorso di norme, per cui dobbiamo stabilire quale sia il corretto procedere da parte dell'accertatore. Sulla scorta di quanto detto in precedenza e di quanto enunciato dal Ministero della salute si ritiene corretto sanzionare in base al dettato del d.p.r. n. 327 esclusivamente per quanto riguarda le operazioni di ordinaria e straordinaria pulizia, demandando alle prescrizioni in base al d.lgs. n. 155 per tutte le altre mancanze che possono essere riscontrate e relative alla progettazione, alla costruzione ed alle dimensioni dei locali. Si ritiene di conseguenza che l'art. 28 non sia più direttamente applicabile in quanto dettava i requisiti minimi che dovevano essere accertati dall'autorità sanitaria e di cui oggi non può più essere ritenuto completamente responsabile il responsabile dell'industria alimentare in caso di carenze, alla luce di quanto stabilito dal d.lgs. n. 155.

La decriminalizzazione

La legge 24 novembre 1981 n. 689 è nota come legge di depenalizzazione perché ha depenalizzato non solo le contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, ma anche i delitti puniti con la sola pena della multa previsti nella maggior parte delle leggi speciali.

Si rileva l'inesattezza del termine depenalizzazione, infatti con tale legge le sanzioni penali sono diventate illeciti amministrativi, ma ad esse si applica pur sempre una pena (sanzione amministrativa). È più corretto parlare allora di decriminalizzazione che consiste tecnicamente nella trasformazione

degli illeciti da penali ad amministrativi.

Le funzioni e le finalità della decriminalizzazione possono essere così sintetizzate:

- a) applicazione del principio di necessità proprio del diritto penale consistente nella riduzione dell'area dell'illecito penale ai soli reati ritenuti di particolare impatto sociale.
- b) diminuzione del carico di lavoro della giustizia penale
- c) favorire il potenziamento della prevenzione generale e speciale, la prima diretta alla pluralità delle persone la seconda diretta verso il singolo.

Problemi conseguenti alla decriminalizzazione

I maggiori problemi derivanti dalla decriminalizzazione dei reati sono riscontrabili nella mancanza di corretta effettività del diritto punitivo amministrativo. Questo è dovuto alla non adeguata preparazione degli organi amministrativi incaricati del controllo e alla mancanza di strutture idonee a supportare il carico di lavoro conseguente l'applicazione delle sanzioni amministrative.

La mancata effettività del diritto punitivo determina come conseguenza il fallimento della decriminalizzazione "se l'azione amministrativa non è energica ed efficiente, imparziale e legalitaria nell'accertamento degli illeciti, se non si riesce ad organizzare procedimenti effettivi ed efficaci nell'applicazione della sanzione, l'illecito decriminalizzato verrà commesso su scala sempre più larga con l'alternativa della degradazione della decriminalizzazione ad una permanente amnistia di fatto".

Il d.lgs. 30/12/99 n. 507 ha attuato un'ulteriore depenalizzazione dei reati minori e la riforma del sistema sanzionatorio. Le finalità del d.lgs. n. 507 sono in parte analoghe a quelle della legge n. 689 con l'aggiunta di un potenziamento dell'azione generalpreventiva e specialpreventiva, attraverso l'aumento delle pene che non restano al di sotto delle

500.000 (258,22 €) per violazioni precedentemente punite con multa o ammenda, e previsione di sanzioni amministrative accessorie che vanno a sostituire le pene accessorie previste per i singoli reati e possono essere applicate:

- a) in caso di recidiva;
- b) su iniziativa dell'autorità amministrativa contestualmente all'emissione dell'ordinanza di ingiunzione o applicate dal giudice in caso di connessione obiettiva con il reato. (La connessione obiettiva con il reato si ha quando l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione non costituente reato e per questa non è stato effettuato il pagamento in misura ridotta; il giudice applica con la sentenza di condanna la pena stabilita per la violazione tenuto conto della natura e della gravità dei fatti).

Le sanzioni accessorie che ci interessano sono:

- a) la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio da cinque giorni a tre mesi;
- b) la sospensione fino a tre mesi;
- c) la revoca della licenza o autorizzazione che consente l'esercizio dell'attività;
- d) la chiusura definitiva e la revoca della licenza o autorizzazione (per casi di particolare gravità per i quali sia derivato pericolo per la salute).

Nel caso di applicazione delle misure non è applicabile il pagamento in misura ridotta.

La sanzione amministrativa in concreto

L'accertamento

Ai sensi dell'art. 13 della legge 689/81 competenti all'accertamento sono gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa (veterinari, medici, tecnici della prevenzione, ecc.).

Le attività di accertamento possono essere così sintetizzate:

- assunzione di informazioni,

- ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora,
- rilievi fotografici,
- altre operazioni tecniche atipiche, (non espressamente previste dalla legge),
- sequestro delle cose che possono formare oggetto di confisca,
- sequestro probatorio.

La contestazione

È l'atto con il quale si porta a conoscenza il trasgressore che verrà attivato un procedimento sanzionatorio nei suoi confronti per la violazione accertata.

La violazione deve essere contestata al trasgressore e all'obbligato in solido quando è possibile immediatamente.

Ma chi è l'obbligato in solido?

- Il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione,
- la persona che esercita la direzione o la vigilanza su altra persona (quest'ultima capace di intendere e di volere) purché provi di non aver potuto impedire il fatto,
- la persona giuridica, l'ente o l'imprenditore per la violazione commessa dal dipendente o dal rappresentante.

L'obbligato in solido ha diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione.

Se non è avvenuta la contestazione, gli estremi della violazione debbono essere notificati entro 90 giorni (360 per i residenti all'estero).

La notificazione può essere fatta a mezzo posta con apposite cartoline fornite dall'amministrazione postale per atti giudiziari ed amministrativi, oppure con le modalità previste dal codice di procedura civile anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. L'omessa notificazione determina l'estinzione della violazione.

Il Verbale

Il verbale di violazione amministrativa deve contenere:

- l'intestazione dell'ufficio procedente,

- il nome e la qualifica dei verbalizzanti,
- il luogo ora e data dell'accertamento,
- il giorno della compilazione del verbale
- gli estremi degli articoli violati,
- la determinazione della sanzione (minimo e massimo),
- la descrizione del fatto accertato,
- l'entità della somma dovuta in misura ridotta,
- le indicazioni relative al pagamento,
- le indicazioni relative al possibile ricorso amministrativo,
- l'indicazione dell'autorità competente a ricevere il rapporto,
- l'indicazione di eventuali testi,
- la sottoscrizione dei verbalizzanti.

Il pagamento in misura ridotta

La normativa riguardante il pagamento in misura ridotta è stata modificata dall'art. 52 d.lgs. 24/6/98 n. 213. La regola generale attualmente in vigore prevede che il trasgressore entro 60 giorni dalla contestazione immediata o se queste non vi è stata, dalla notifica degli estremi della violazione, abbia la possibilità di estinguere la violazione mediante il pagamento della terza parte del massimo della sanzione o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione, pari al doppio del relativo importo, oltre le spese del procedimento.

Obbligo del rapporto

Qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, chi ha accertato e notificato la violazione deve presentare rapporto con le prove delle eseguite contestazioni e notificazioni all'autorità competente a riceverlo. L'autorità competente è individuata nella Regione, nel Prefetto, nell'Ufficio Provinciale del Commercio o nel Sindaco. L'obbligo del rapporto si concretizza nel trasmettere la richiesta di provvedimento ex articolo 18 della legge 689 allegando il verbale di accertamento della violazione, e le prove di avvenuta notificazione o contestazione.

Scritti difensivi

Possono essere inviati all'Autorità competente indicata nel verbale entro 30 giorni dalla contestazione o notificazione. Possono consistere in:

- lettera in carta semplice in cui vengono descritte le motivazioni che hanno indotto il trasgressore a commettere la violazione, ritenute dallo stesso come attenuanti,
- rilievi relativi all'accertamento non eseguito correttamente,
- rilievi di errori in fatto ed in diritto presenti nel verbale,
- rilievo di nullità,
- documenti o prove comprovanti quanto affermato.

Richiesta di audizione personale

Se richiesto nelle memorie difensive, vi è l'obbligo da parte dell'autorità competente di sentire l'interessato, valutando quanto dallo stesso affermato a sua discolpa e facendo poi menzione dell'audizione nel successivo atto ordinatorio. L'audizione deve essere documentata con uno specifico verbale di audizione.

Controdeduzioni

L'autorità competente può richiedere al verbalizzante controdeduzioni relative ai fatti accertati e descritti nel verbale di violazione, relativi chiarimenti in fatto ed in diritto e chiedere precisazioni tecniche agli uffici competenti della Pubblica Amministrazione.

Valutazione da parte dell'autorità competente

L'autorità competente determina l'ammontare della sanzione seguendo i principi dettati dal codice penale e seguiti dal giudice nella determinazione della pena. Alcune Regioni hanno dettato norme dettagliate a cui l'autorità competente deve attenersi. I principi generalmente seguiti a cui rapportarsi sono i seguenti:

- la gravità della sanzione desunta dalle mo-

dalità dell'azione, dalla qualificazione dell'elemento soggettivo, dall'entità del danno e dal pericolo accertato;

- l'opera svolta dal trasgressore per l'eliminazione e l'attenuazione delle conseguenze della violazione;
- la personalità e le condizioni economiche del trasgressore.

L'ordinanza di ingiunzione

Con l'ordinanza di ingiunzione viene ingiunto il pagamento della sanzione e delle spese. La somma dovuta viene determinata discrezionalmente, entro gli importi minimo e massimo determinati dalla legge.

La discrezionalità è vincolata ed il provvedimento deve essere almeno succintamente motivato.

Qualora non sussistano gli elementi sufficienti per emettere il provvedimento, l'autorità competente emetterà ordinanza motivata di archiviazione degli atti, dandone comunicazione al soggetto o all'organo che ha redatto il rapporto.

Un punto dolente riguarda il potere di archiviazione che dovrebbe sussistere solo nei casi di infondatezza dell'accertamento.

Il giudizio di infondatezza è assente da ogni potere discrezionale e si ha solo nei seguenti casi:

- illegittimità degli atti amministrativi finalizzati all'emanazione dell'ordinanza di ingiunzione, soprattutto per ciò che attiene alle modalità di contestazione e al decorso dei termini perentori;
- estinzione dell'obbligazione per intervenuto pagamento (per esempio evidenziata in uno scritto difensivo);
- irrilevanza del fatto per inesistenza della norma che si assume violata;
- inesistenza di uno degli elementi oggettivi previsti dalla norma che si assume violata;
- commissione del fatto per caso fortuito o forza maggiore;
- mancanza di capacità di intendere e di volere del trasgressore al momento del fatto;

- l'aver commesso il fatto nell'adempimento del dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima o in stato di necessità o legittima difesa;
 - erronea indicazione dell'autore dell'illecito;
 - errore sul fatto non determinato da colpa;
 - ogni altra ipotesi specificatamente prevista.
- L'ingiunzione ha carattere di titolo esecutivo.

Problemi relativi all'ingiunzione, la recidiva

Nell'ordinanza ingiunzione, ai fini dell'applicazione delle sanzioni accessorie, l'autorità competente dovrà tener conto della eventuale reiterazione delle violazioni (recidiva). (Art. 8 bis inserito dall'art. 94 d.lgs. 30/12/1999 n. 507.) Si ha recidiva:

- se nei cinque anni successivi al provvedimento esecutivo il soggetto commette un'altra violazione della stessa indole.
- se nel quinquennio vengono commesse più violazioni della stessa indole accertate con unico provvedimento esecutivo.

Sono violazioni della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che per la natura dei fatti o per le modalità della condotta, presentano sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Violazione specifica è una violazione della medesima disposizione (considerata più grave dall'art. 3 d.lgs. 507/99).

La reiterazione non opera:

- quando le violazioni sono commesse in tempi ravvicinati;
- quando per le modalità della condotta le violazioni sono riconducibili ad una programmazione unitaria;
- nel caso di pagamento in misura ridotta.

Più violazioni di disposizioni

Chi con un'azione viola più disposizioni o commette più violazioni della stessa disposizione soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo. La norma prevista dall'art.8 legge 689/81 disciplina il concorso formale di illeciti amministrativi assoggettandolo ad un regime di cumulo giuridico analogo a quello previsto dal codice penale. La legge non dedica una specifica previsione al concorso materiale di illeciti che andrà conseguentemente a ricadere nel cumulo materiale delle pene. Pertanto più violazioni eterogenee od omogenee fra loro verranno singolarmente sanzionate; solo le seconde, ricorrendone i presupposti, potranno essere valutate ai fini della recidiva.

Rapporti tra limite minimo e limite massimo

Salvo che per le sanzioni decriminalizzate con d.lgs. 507/99 le sanzioni amministrative non possono essere inferiori a 6,19 e superiori a 10.329,13 €.

Innovation

in a knowledge driven economy

Innovazione in un'economia guidata dalla conoscenza



innovet

Veterinary Innovation

www.innovet.it

Il limite massimo non può superare il decuplo del minimo.

Casi particolari di accertamenti di violazioni, gli accertamenti mediante analisi di campioni

Se a seguito dell'analisi di campioni viene accertata una violazione amministrativa è prima necessario attendere la definizione delle analisi. Se non viene richiesta la revisione, la comunicazione del dirigente del laboratorio che comunica l'esito delle analisi, equivale alla contestazione. Se viene richiesta la revisione, la contestazione si ha con la comunicazione dei risultati della revisione.

Il giudizio di opposizione

Il ricorso contro l'ordinanza ingiunzione si propone, per le violazioni in materia sanitaria, davanti al tribunale competente del luogo in cui la violazione è stata commessa entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento. Il giudice fissa l'udienza con decreto ed ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento di depositare in cancelleria, dieci giorni prima della data fissata per l'udienza, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione.

L'autorità che ha emesso il provvedimento può avvalersi di funzionari appositamente delegati.

Vi sono però alcuni problemi pratico-applcativi. È il caso in cui l'autorità che ha emesso il provvedimento, come accade sovente, non si presenta in giudizio. Oppure non si preoccupa di richiedere all'ufficio a cui appartiene il verbalizzante gli atti relativi all'accertamento. In questi casi le conseguenze sono che la sentenza non consegue ad un effettivo contraddittorio tra le parti.

A tutto ciò si aggiunga che il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. La sentenza è inappellabile.



ORIGINAL LEGNO
OFFERTA ECCEZIONALE

ACQUISTA LA CUCCIA PER IL TUO CANE DIRETTAMENTE IN FABBRICA

TETTO impermeabile e isolante rivestito in pietra di ARDESIA rosse o verdi

VERNICE ecologica antisettico antimuffa repellente all'acqua

ROBUSTO LEGNO MASSELLO di Pino di Svezia color noce adatto per l'esterno

COLLAUDATE per l'esterno per cani fino ad un peso di 130 kg

TETTO FACILMENTE SMONTABILE per una rapida pulizia

NOVITA'!

***TENDINA TERMICA trasparente e basculante anti-zanzara facilmente applicabile**

PROTEZIONE in ALLUMINIO anti morso

MADE IN ITALY

Profondità int. Larghezza int.

INOLTRE BRANDINE IN LEGNO MASSELLO PER IL RIPOSO DEL TUO CANE

Per ogni cuccia acquistata
SUBITO IN REGALO
guinzaglio in cuoio a maniglione
con briglia + collare salvapelo.

TAGLIE	MISURE INTERNE L x P x h	LISTINO	PREZZI DI FABBRICA
A - Chihuahua - Gatto e simili	34x43x40	€ 182	€ 54
B - Barboncino e simili	43x52x50	€ 184	€ 65
C - Setter e simili	57x80x70	€ 165	€ 81
D - Pastore e simili	70x90x85	€ 236	€ 107
E - Alano e simili	80x110x100	€ 278	€ 134

*Tendina Optional

SPECIALISTI DA ANNI NELLA COSTRUZIONE DI CUCCE IN LEGNO... IN MIGLIAIA CI HANNO SCELTO!

**CONSEGNA IN TUTTA ITALIA
IN 48 ORE A CASA TUA**

I prezzi sono comprensivi di IVA
Pagamento alla consegna
con contributo spese di € 11

Soddisfatti o Rimborsati entro 30 giorni.
I vostri dati saranno trattati solo ai fini commerciali
e contabili così come previsto dall'art. 13 L. 675/96

**Per ordini e informazioni
tutti i giorni 24 ore su 24**

Tel. 0924 514511 - Fax 0924 515292
91011 ALCAMO (TP) - S.S. 113 - Km. 332+800

**TANTI ALTRI PRODOTTI SU:
www.original-legno.it**

La bibliografia è disponibile sul sito
www.ilprogressoveterinario.it