

L'accertamento delle sanzioni amministrative

Michelangelo Scanniello

Autore: Scanniello Michelangelo

In: Diritto amministrativo

Il procedimento sanzionatorio inizia con l'art. 13, L. 689/81, cioè la fase di accertamento, di cui però la stessa legge non fornisce una nozione legale.

Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 13 e 14, e dalla giurisprudenza, si può ritenere in modo alquanto pacifico, che per accertamento deve intendersi l'avvenuta conoscenza, diretta o riferita, del fatto illecito da parte della P.A. Per questa ragione, infatti, gli "Atti di accertamento" consistono nelle sequenze di atti e attività previsti, come si diceva, dall'art. 13 (ispezioni, rilievi, ecc.), non coincidendo con "la generica e approssimativa percezione del fatto, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria" (Cass. 3254/2003); la stessa decisione afferma anche che la durata della fase dell'accertamento va valutata dal "giudice di merito in relazione al caso concreto" secondo, cioè, il principio di "ragionevolezza"; in particolare, il detto principio deve essere contestualizzato, per la tempistica, alla struttura organizzativa dell'ente, fermo restando che l'inerzia della PA va sempre a sfavore della stessa (Cass. 8692/2004)¹.

L'accertamento "deve essere ritenuto comprensivo anche del tempo necessario alla valutazione degli elementi acquisiti, necessari per la verifica" della violazione (Cass. 9357/2003); pertanto se il soggetto "abilitato a riscontrare gli estremi della violazione è diverso da quello incaricato della ricerca e della raccolta degli elementi di fatto, l'atto di accertamento non può essere configurato fino a quando i risultati delle indagini svolte dal secondo non siano portati a conoscenza del primo" (Cass. 9456/2004); in pratica: la segnalazione fatta da un organo/ente all'altro, non fa iniziare il termine dei novanta giorni, perché solo il secondo organo/ente ha giuridicamente il potere di valutare, ossia giuridicamente accertare, la violazione ed (eventualmente) comminarla.

Dunque la notizia, vera o presunta, di una violazione che ne può avere un organo, non costituisce accertamento se lo stesso non può effettivamente accertare la violazione stessa, facendosi, altrimenti, indebitamente iniziare il periodo decadenziale di novanta giorni. Infatti l'art. 14 dispone che: "la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente", significando che deve essere accertata "immediatamente"; infatti la contestazione presuppone l'avvenuto accertamento, e non il contrario: il fatto/violazione si accerta e poi lo si contesta. Ma se, invece, non ci fosse contestazione immediata: "gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati" entro novanta giorni (se in Italia, 360 se all'estero) dall'accertamento. Di conseguenza, la notifica "degli estremi della violazione" è una sorta di "surrogato" della contestazione immediata, una modalità eventuale ma spesso indispensabile rispetto alla regola, ossia all'immediata contestazione. Pertanto, se la contestazione immediata la può fare solo chi accerta (salvo eccezioni²); allo stesso modo la contestazione non immediata (es. tramite l'invio postale del verbale) la può fare solo chi accerta (salvo eccezioni).

Se ne deduce che il termine per la notifica "degli estremi della violazione", di cui all'art. 14, inizia solo quando chi ha effettivamente il potere giuridico di accertare il fatto lo ha, appunto, effettivamente accertato. La dualità modale della contestazione, cioè il binomio contestazione immediata/non immediata, non muta il procedimento sanzionatorio, che resta il medesimo, nella sua autonomia strutturale e temporale³, e comincia sempre con l'accertamento della violazione.

In altre parole: "la regola che impone di contestare l'infrazione, quando non è possibile farlo immediatamente, entro un preciso termine di decadenza decorrente dall'accertamento, [...] non vale, infatti, a superare il rilievo che la pura constatazione dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con l'accertamento degli estremi della violazione" (Cass. 3043/2009), se occorre una ulteriore istruttoria e/o valutazione, mentre il momento dal quale decorrere il termine per la contestazione coincide con "il momento in cui ragionevolmente la constatazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento" (Cass. 5395/2007).

Ed inoltre, in presenza di violazioni che non si identificano in un solo comportamento, contrario ad una identificata norma, ma che consti di più atti, in cui esiste una sorta di fase preliminare dell'organo

interessato (o di altro organo), l'accertamento non è facilmente individuabile, proprio perché in sé attività complessa⁴.

Resta fermo che, idealmente, accertamento e contestazione sono attività diverse, tanto che si viola l'art. 14 "tutte le volte in cui la sanzione venga irrogata per una fattispecie" che risulta "diversa da quella attribuita al trasgressore in sede di contestazione": fatto accertato e contestato, in pratica, devono sempre coincidere, altrimenti si viola il diritto di difesa, ma nella sostanza e non solo nel nomen juris della violazione (Cass. 10145/2006)⁵. Infatti "la contestazione non esige "necessariamente la diretta percezione sensoriale da parte del verbalizzante della consumazione dell'illecito", che può invece avvenire "sulla base di altri elementi di prova, anche indiretta" come i rilevatori di velocità⁶, "fermo restando che l'efficacia probatoria privilegiata del verbale, ex art. 2700 c.c., resta limitata ai fatti verificatisi sotto la diretta percezione del verbalizzante ed alle dichiarazioni [...] rese alla presenza del medesimo" (Cass. 6196/2011).

Spesso, ad ogni modo, contestazione e accertamento sono attività contemporanee e fissate in un solo documento, non richiedendo la L. 689/81 un espresso verbale di accertamento. Tanto che la legge dispone che siano contestati solo gli "estremi della violazione", edizione non integrale dei fatti accertati; non si contesta, dunque, l'accertamento nella sua totalità, che può includere (cioè acquisire, conoscere, apprendere) anche fatti esclusi dalla contestazione (immediata o non immediata), magari perché compresi in altro verbale di accertamento e/o contestazione (immediata o, a sua volta, successiva)⁷.

E' chiaro che per la L. n. 689/1981, l' accertamento è solo "prodromico all'emissione del provvedimento sanzionatorio vero e proprio, ossia dell'ordinanza - ingiunzione. Solo con l'adozione di quest'ultima, infatti, le sanzioni sono concretamente irrogate al trasgressore, che ha la possibilità di proporre opposizione, a norma dell'art. 22, L. n. 689/1981"; mentre l'atto di accertamento non è "immediatamente lesivo e quindi non autonomamente impugnabile"⁸.

1 Anche la giurisprudenza di merito condivide i rilievi della Cassazione: per tutti si confronti: Trib. Pordenone del 26/01/2011.

2 Può difatti accadere che "l'organo addetto all'accertamento e quello deputato alla contestazione siano diversi", di modo che il termine per la contestazione "decorre(rà) dopo un ragionevole lasso di tempo tale da consentire le opportune valutazioni del caso" all'organo che deve realmente effettuare la contestazione (Cass. 15304/2011). Caso interessante è stato quello della CONSOB, di cui si è occupata anche la citata Cass., in cui la constatazione del fatto spetta al servizio ispettivo della CONSOB, mentre la sua traduzione in accertamento compete alla CONSOB in composizione collegiale (App. Roma, 15/10/2004). Inoltre la constatazione della violazione, non ancora accertamento, non ha un vero termine di conclusione.

3 Infatti è pacifico che non si applichi al procedimento sanzionatorio la legge 241/1990, sul procedimento amministrativo, neanche in punto dove forse sarebbe stato opportuno: "In tema di sanzioni amministrative, alla mancata previsione nella legge n. 689/1981 del termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, non può discendere l'applicazione del termine, peraltro non perentorio, previsto per la conclusione del procedimento amministrativo dall'art. 2, legge n. 241/1990. Ne consegue l'applicazione del termine quinquennale di cui all'art. 28, legge n. 689/1981, ancorché tale disposizione concerne il termine per la riscossione da parte dell'amministrazione delle somme dovute in conseguenza delle violazioni" (Trib. Salerno, 29-01-2010; similmente: Cass. 143/2007).

4 Nel medesimo senso: accertamento si ha quando l'autorità procedente ha "acquisito e valutato tutti i dati indispensabili ai fini della verifica dell'esistenza della violazione segnalata" da altra autorità "ovvero in quello in cui il tempo decorso non risulti ulteriormente giustificato dalla necessità di tale acquisizione e

valutazione" (Trib. Perugia, 14/05/2011, n. 653).

5 In realtà la sentenza citata dispone della correlazione tra ordinanza-ingiunzione e contestazione, ma la ratio del discorso è identica; ma si confronti il Trib. Monza 16/05/2011: in tema di sanzioni amministrative, sussiste la violazione dell'art. 14 L. 689/1981 ogni volta che la sanzione è irrogata per una fattispecie diversa da quella attribuita al trasgressore nella contestazione, ledendosi il diritto di difesa".

6 Confronta: "La regolamentazione del traffico con impianto semaforico dotato di apparecchiatura fotografica di rilevamento delle infrazioni non può essere delegato solo a detta apparecchiatura, ma deve essere predisposta la presenza di almeno un vigile urbano in modo da accertare e, ove possibile, contestare immediatamente le infrazioni al trasgressore; pertanto, nella ipotesi di determinazione dell'illecito in tempo successivo (per avvenuto sviluppo della pellicola installata nell'apparecchiatura fotografica), è illegittima, e va dichiarata nulla, la sanzione amministrativa inflitta e comunicata al contravventore" (Giudice di Pace di Casoria, 01/12/2004),.

7 "Il momento dell'accertamento e quello della contestazione non necessariamente coincidono. Nel caso in cui ciò non avvenga, l'amministrazione è tenuta a notificare la contestazione all'interessato, e tale contestazione deve contenere gli estremi della violazione. Per effetto della Legge n. 241 del 1990, poi, il verbale notificato deve contenere le indicazioni relative alla facoltà difensive del destinatario" (Cass. 9456/2011).

8 Iero, Impugnabilità del verbale ispettivo della direzione del lavoro e c.d. accertamento negativo in

prevenzione, in Lavoro nella Giurisprudenza, 2008, 58 ss; interessante, circa l'opposizione all'accertamento, il caso specifico trattato nell'articolo citato.

<https://www.diritto.it/l-accertamento-delle-sanzioni-amministrative-michelangelo-scanniello/>