

SARONNO 23 E 24 GIUGNO 2005.

Ore 9,00

L'attività di polizia amministrativa quale funzione di prevenzione

- *Principi generali inerenti la funzione ispettiva*
- *L'illecito amministrativo*

Dott. Carlo ORIANI

Responsabile Ufficio Giuridico dell' U.N.P.I.S.I.

Ore 10,30 - pausa caffè

Ore 11,00

L'attività di polizia amministrativa quale funzione di prevenzione

- *Principi generali inerenti la funzione ispettiva*
- *L'illecito amministrativo*

Dott. Carlo ORIANI

Responsabile Ufficio Giuridico dell'U.N.P.I.S.I.

Ultimo aggiornamento: 23.06.2005, ore 07,15

“Prevenire è sicuramente meglio di curare”, su questo siamo tutti d'accordo, nessuno, oggi, contesta più quest'affermazione, che è assurda a dignità di postulato vero e proprio; i distinguo, però, non mancano.

Le maggiori difficoltà s'incontrano sulla definizione degli ambiti propri dell'azione preventiva, poiché per definire correttamente un concetto occorre, inevitabilmente, utilizzare altre definizioni, che spesso necessitano, a loro volta, di ulteriori definizioni.

Ludovico Muratori, già nella seconda metà del 1700 ebbe a dire: "*Quel che più è strano, quando più di parole talvolta si adopera in distendere una legge, al fine appunto di bene spiegare l'intenzione di chi la forma, tanto più scura e capace di diversi sensi essa può divenire.*".

In questo caso non si tratta di "*distendere una legge*", bensì di intenderci tutti su quali attività considerare "prevenzione" e quali, per contro, escludere; comunque le difficoltà di adottare un linguaggio comune e condiviso da tutti sono abbastanza simili a quelle evidenziate dal Muratori.

L'inserimento, o meno, dell'attività legata agli interventi di polizia "*amministrativa*" nell'ambito proprio della prevenzione è sicuramente uno dei punti più controversi e dibattuti, con opinioni spesso opposte; taluni escludono che suddetta attività sia assimilabile a quella propria della prevenzione, poiché la ritengono inserita in ambiti propri delle attività repressive, altri operano dei distinguo che prendono in considerazione le finalità dell'azione intrapresa (è preventivo, ad es. all'accertamento dei requisiti per il rilascio di un'autorizzazione sanitaria, è, invece, repressione la contestazione di infrazioni), altri ancora sono dell'avviso che gli interventi di polizia *amministrativa* siano da iscriversi fra gli interventi prevenzione (in questo caso prevenzione indiretta). Personalmente propendo per quest'ultima opinione.

Faccio una premessa, tanto per essere chiaro ed evitare possibili confusioni con la "polizia amministrativa" di cui all'art. 117, lettera h) Cost.: con "interventi di polizia amministrativa", si potrebbero, al limite, indicare tutte le azioni intraprese dai Tecnici della Prevenzione in ambiti che non presentano rilevanza penale e che originano l'emissione di un atto riconducibile in ambiti amministrativi.

Aggiungo che non sono d'accordo con taluni Colleghi che tendono ad identificarsi quali appartenenti alla "Polizia amministrativa". È un'opinione che non trova, né può trovare, accoglimento presso di noi, non è certamente questa la strada per ottenere una maggiore autonomia e, al contempo, restare inseriti nel Servizio Sanitario Nazionale.

Volendo identificarci come forza di Polizia, riterrei più aderente ai nostri compiti l'appellativo di "*Polizia Sanitaria Locale*", ma rifiuto categoricamente quello di "*Polizia amministrativa*" ed i motivi di questa mia presa di posizione sono da ricercarsi nell'art. 159, comma 1, D. Leg.vo 31 marzo 1998, n 112 (di seguito riportato integralmente), che definisce i compiti e le funzioni della polizia amministrativa locale e le Regioni, conformemente a quanto previsto dal citato art. 117 Cost., hanno, successivamente, legiferato in merito.

Decreto legislativo 31.03.1998, n 112

(Gazzetta Ufficiale 21 maggio 1998, n 116)

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n 59.

...

Titolo V

Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio

Capo I

Disposizioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio

...

Articolo 159 - Definizioni

- 1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.*
- 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.*

- q) *istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale.*
 - r) *vigilanza in materia di lavoro e cooperazione.*
4. *Sono inoltre esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2:*
- l) *i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti;*
 - m) *i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale;*
 - n) *i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; gli schemi di decreti legislativi, ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale, sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri;*
 - o) *i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi;*
 - p) *il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali.*
5. *Resta ferma la disciplina concernente il sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali.*
6. *La promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.*

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha emanato la Legge Regionale 4 dicembre 2003, n 24, il cui Capo III disciplina l'esercizio delle funzioni della polizia amministrativa locale; importanza fondamentale è l'art. 11, che, al comma 3, stabilisce che *"I comuni esercitano, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, tutte le funzioni di polizia amministrativa locale, salvo*

diversa disposizione della legge regionale, avvalendosi di appositi corpi di polizia municipale".

La succitata Legge Regionale 24/03, all'art. 14, affida alla Polizia Municipale (art. 14, comma 2, lettera b) la "*tutela del consumatore, comprensiva almeno delle attività di polizia amministrativa commerciale e con particolare riferimento al controllo dei prezzi ed al contrasto delle forme di commercio irregolari*"; in questo ambito può aversi una parziale sovrapposizione di compiti fra la polizia amministrativa locale e l'attività di vigilanza ed ispezione propria dei Servizi del Dipartimento di Salute Pubblica, che, in ogni caso, resta ben più ampia ed articolata.

Il Servizio Sanitario Nazionale annovera, fra i suoi Dipendenti, Personale inserito sia nei Dipartimenti e nei Servizi delle Aziende AUSL sia nelle Aziende ARPA al quale sono assegnate funzioni particolari, ovvero la vigilanza e l'ispezione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, e la loro attività è volta alla tutela della salute pubblica.

Fra tutte le figure che hanno il potere di vigilanza ed ispezione, vuoi per la particolare formazione interdisciplinare vuoi per la presenza in tutti i Servizi dei Dipartimenti di Sanità e dell'Arpa, spicca quella del Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, una Professione Sanitaria così denominata dal D. Leg.vo 58/97.

Voglio qui richiamare la vostra attenzione su di una peculiare prerogativa dei Tecnici della prevenzione, ossia la potestà di effettuare valutazioni igienico-sanitarie.

Questa prerogativa deriva dall'inserimento del "Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro" fra le Professioni Sanitarie (senza l'aggiunta di "Ausiliarie" come in precedenza) e dal consequenziale curriculum formativo universitario (IV^a Classe di Laurea).

Sottolineo che ai Tecnici della Prevenzione è riconosciuta la possibilità di esprimere valutazioni igienico-sanitarie, mentre tutte le altre figure professionali addette alla vigilanza ed al controllo in ambiti lavorativi, commerciali ed ambientali, escludendo Medici Igienisti e Medici Veterinari Ufficiali, non hanno lo stesso riconoscimento, il che costituisce una notevole differenza e ci garantisce una capacità d'intervento nettamente superiore.

Il D. Leg.vo 58/97 ha portato a compimento un processo evolutivo della figura del "Vigile Sanitario", che ha preso le mosse negli ultimi anni 80; all'inizio di quegli anni, infatti, si stabilì che, per essere assunto in qualità di "Personale di Vigilanza ed Ispezione" occorreva il possesso di ben identificati

diplomi di scuola media superiore ed essere iscritti (salvo alcune eccezioni), al relativo albo professionale mentre, in precedenza, era sufficiente la licenza di terza media.

Attualmente, ai sensi del D. Leg.vo 58/97, è indispensabile la Laurea di primo livello in "Tecniche della Prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro": non è un cambiamento di poco conto, anzi, è un'innovazione dai molteplici risvolti, che non solo ha profondamente cambiato, in pochi anni, la formazione culturale di tutti noi, nessuno escluso, ma anzi ha sicuramente aperto prospettive interessantissime per tutta la Categoria.

Già oggi, pur fra resistenze e tentativi di minimizzare l'importanza della svolta introdotta dal D. Leg.vo 58/97, si notano i primi segnali di una maggiore considerazione del Tecnico della Prevenzione: alcune Regioni, ad es., hanno istituito dei veri e propri Servizi di vigilanza ed ispezione, in altre realtà vi sono dei Colleghi posti a capo dei Servizi Infermieristici e Tecnici; ovviamente siamo solo all'inizio e la strada da percorrere è ancora lunga e, sicuramente, non sarà tutta in discesa.

Quali obiettivi si possono realisticamente perseguire nel breve periodo?

Ritengo che il pieno raggiungimento dell'autonomia tecnico-professionale nello svolgimento delle proprie attività, derivateci proprio dal D. Leg.vo 58/97, sia il traguardo da perseguire con maggiore determinazione e costanza, soprattutto se si considera che questa autonomia viene messa in discussione, più o meno apertamente, da varie parti.

È un modo di pensare che definisco di retroguardia, che non giova certamente al Cittadino utente e/o contribuente. Ho voluto menzionare anche la condizione di "contribuente" del Cittadino per questo motivo: il Tecnico della Prevenzione che opera oggi nel Servizio Sanitario Nazionale occupa una posizione riservata a personale laureato (a tale proposito non rileva in alcun modo se possiede il titolo accademico oppure se possiede un titolo equipollente ex D. M. 27.07.2000; l'equipollenza ci è stata concessa, mi si consenta, "honoris causa", ovvero ce la siamo conquistata sul campo, operando con professionalità e competenza giorno dopo giorno, anno dopo anno) e, consequenzialmente, percepisce uno stipendio, fissato dal Contratto Nazionale di Lavoro, corrispondente a tale posizione.

Da questa semplice considerazione sorge spontaneo un quesito: perché sotto-utilizzare questa figura sperperando, in tal modo, risorse umane, culturali ed economiche? (queste ultime fornite, per l'appunto, dal Cittadino-Contribuente).

Il pieno riconoscimento dell'autonomia, la valorizzazione professionale ed il riconoscimento della capacità operativa del Tecnico della prevenzione comporterà certamente un notevole miglioramento della gestione delle risorse umane e professionali nell'ambito dell'organizzazione sanitaria; sarà grazie soprattutto alla nostra formazione multidisciplinare che abbiamo acquisito e che aggiorniamo continuamente che potremo svolgere sempre più efficacemente il nostro lavoro e proporci compiutamente per quello che effettivamente siamo, ovvero i professionisti della prevenzione.

Il riconoscimento dell'importanza dell'attività di vigilanza ed ispezione svolta da un professionista preparato ed esperto quale è, in effetti, il Tecnico della Prevenzione è un dato di fatto in via di lento e progressivo consolidamento, ma che necessita, tuttavia, di un'attenta e costante sorveglianza, soprattutto da parte dei Tecnici della Prevenzione, poiché si dovrà dimostrare a più riprese (mettiamo in preventivo che le pretese che taluni avanzeranno di sottoporci ad esami vari non finiranno tanto presto) quanto queste funzioni siano di vitale importanza per una moderna e completa gestione del "bene Salute".

Quali sono gli strumenti, che già possediamo, da utilizzare per rendere sempre più incisiva la nostra azione di "prevenzione"?

Proviamo a riempire, almeno un poco, di contenuti un concetto così alto ed al tempo stesso così simile ad una pagina bianca quale è la parola "prevenzione".

In questa pagina può trovare spazio e collocazione anche la funzione ispettiva?

A mio avviso, come ho già avuto modo di affermare, la risposta è positiva, non solo perché un'attività ispettiva può essere finalizzata a prevenire, poniamo, l'immissione al commercio di alimenti non idonei all'alimentazione oppure all'ulteriore impiego di una macchina non conforme alla normativa, ma anche perché la sola possibilità di essere sottoposti ad ispezioni costituisce uno dei più efficaci deterrenti contro la tentazione di porre in essere comportamenti illeciti (un adagio afferma che è l'occasione che fa l'uomo ladro; quale migliore occasione se nessuno si preoccupasse di perseguire tale comportamento?).

La migliore delle campagne di informazione, di educazione sanitaria, di divulgazione, ecc. potrà non sortire effetto alcuno se non è adeguatamente supportata da un'attività di vigilanza e controllo.

Una moderna attività di vigilanza e controllo non può più prescindere dalla acquisizione di una serie di informazioni tali da permettere una valutazione globale delle varie situazioni.

Anche in questo caso si è attuata una vera e propria "rivoluzione Copernicana", poiché fino a non tanti anni addietro l'attività di campionamento, assieme al sopralluogo e relativo verbale, erano considerate come le attività principi degli allora Vigili Sanitari, mentre oggi sappiamo che il campionamento non è già un'attività quasi autonoma ed avulsa dalle altre, bensì si inserisce in un più complesso processo di accertamento, analisi e valutazione, ovvero nell'attività ispettiva "latu sensu"; nei prossimi anni quest'ultima sarà, a mio sommesso avviso, la più importante fra le nostre attività.

Quali sono i principi generali dell'ispezione?

Inizio col distinguere l'ispezione ex artt. 244 e ss. C.P.P. e l'ispezione ex art. 13 Legge 24.11.1981, n 689.

L'art. 244 C.P.P. (Casi e forme delle ispezioni). Dispone che "1. *L'ispezione delle persone, dei luoghi e delle cose (103) è disposta con decreto motivato (1253) quando occorre accertare le tracce e gli altri effetti materiali del reato.*". È, pertanto, disposta dall'Autorità Giudiziaria e "All'imputato e in ogni caso a chi abbia l'attuale disponibilità del luogo in cui è eseguita l'ispezione è consegnata, nell'atto di iniziare le operazioni e sempre che essi siano presenti, copia del decreto che dispone tale accertamento (14 Cost.; 103)".

Riferisco, a tale proposito, che v'è chi sostiene (Dubolino-Tindari Baglione-Bartolini in "Il nuovo C.P.P.") che la mancata consegna della copia del decreto che dispone tale accertamento non comporta la nullità, sia perché la mancata osservanza della relativa prescrizione non è comminata a pena di nullità sia perché la mancata consegna della copia "non appare funzionale ad assicurare l'intervento, l'assistenza o la rappresentanza dell'imputato."

Accanto alla suddetta ispezione la norma contempla anche gli accertamenti urgenti di luoghi e di cose effettuate dalla Polizia Giudiziaria nei casi e nei modi di cui all'art. 354, 1° e 2° comma, C.P.P..

“Art. 354.

(Accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone. Sequestro).

- 1. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (57) curano che le tracce e le cose pertinenti al reato siano conservate e che lo stato dei luoghi e delle cose non venga mutato prima dell'intervento del pubblico ministero.*
- 2. Se vi è pericolo che le cose, le tracce e i luoghi indicati nel comma 1 si alterino o si disperdano o comunque si modifichino e il pubblico ministero non può intervenire tempestivamente ovvero non ha ancora assunto la direzione delle indagini (1), gli ufficiali di polizia giudiziaria compiono i necessari accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose. Se del caso, sequestrano il corpo del reato e le cose a questo pertinenti (253, 356; att. 113).*
- 3. Se ricorrono i presupposti previsti dal comma 2, gli ufficiali di polizia giudiziaria compiono i necessari accertamenti e rilievi sulle persone diversi dalla ispezione personale (245, 357², lett. e); att. 113).”.*

Questo per quanto concerne le ispezioni previste in ambito penale, mentre in ambito amministrativo le ispezioni sono disciplinate dalla L. 689/81.

L'art. 13, L. 689/81 dispone che *“Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.”*

Esistono eccezioni a quanto sopra, che cito brevemente, solo per completezza di informazione, avvertendo però che non si può interpretare una norma prendendo come riferimento una disposizione avente caratteristiche di specialità.

L'art. 192 del Codice della Strada, per l'appunto, costituisce, in merito, una disposizione di carattere speciale; in forza di questa disposizione gli accertatori possono procedere ad ispezioni del veicolo al fine di verificare l'osservanza delle norme relative all'equipaggiamento ed alle caratteristiche del veicolo, mentre non è consentito loro di procedere a coazioni di tipo alcuno diverse dalla mera osservazione nei confronti del conducente.

Non è dato all'accertatore potere alcuno, ad es., di aprire forzosamente il bagagliaio dell'autovettura e, qualora sorgesse la necessità di eseguire

verifiche all'interno della vettura ed esse non fossero consentite dal conducente, detti accertamenti dovranno essere effettuati nel rispetto delle forme e nei limiti previsti per la perquisizione e, in ogni caso, sussiste il potere, da parte degli accertatori, di "bloccare" il veicolo al fine di consentire le necessarie verifiche.

La Corte Costituzionale, con sentenza 8 maggio 1974, n 122, ha stabilito che verificazioni e ricerche in materia fiscale *"non possono estendersi all'apertura di borse, valige, casseforti e porte chiuse che il contribuente si rifiuti di aprire."*

Aggiungo, ad ogni buon conto, che, qualora nel corso dell'ispezione si concretasse l'esigenza di proseguire le indagini per accertare un reato, la Polizia Giudiziaria ha a disposizione i poteri coercitivi che le sono propri, ovviamente nel rispetto delle garanzie di difesa previste dal C.P.P..

Sopralluogo ed ispezione, due termini che, a volte, sono utilizzati come sinonimi ma che tali non sono.

Una definizione di "ispezione" in ambiti amministrativi è data dal Regolamento (CE) 882/2004, che all'art. 2, punto 7, la identifica come *"... l'esame di qualsiasi aspetto relativo ai mangimi, agli alimenti, alla salute e al benessere degli animali per verificare che tali aspetti siano conformi alle prescrizioni di legge relative ai mangimi, agli alimenti, alla salute e al benessere degli animali."* È una definizione molto estensiva, che include, in pratica, sia tutta l'attività di una certa azienda del settore mangimistico e/o zootecnico e/o alimentare sia tutta la documentazione, ivi compresa quella fiscale, inerente l'attività di che trattasi (è appena il caso di aggiungere che l'ispezione dei documenti fiscali, da parte nostra, deve essere finalizzata ad accertamenti sanitari).

Anche nel D.P.R. 24.07.1996, n 459 (la "Direttiva macchine") si rinvencono concetti analoghi; l'art. 8 assegna la facoltà di procedere ad "ispezioni" alle Amministrazioni che hanno rilasciato l'autorizzazione ad effettuate le attività di certificazione di cui all'art. 4 del D.P.R. 459/96 (ispezione al Certificatore), mentre nel D. Leg.vo 626/94, che concede alla commissione consultiva permanente di cui all'art. 393, Il D.P.R. 547/1955, si *"... per l'espletamento dei suoi compiti può chiedere dati o promuovere indagini e, su richiesta o autorizzazione del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, effettuare sopralluoghi."*

Alla Commissione consultiva permanente ex art. 26 D. Leg.vo 626/94, che, come chiaramente indicato dalla denominazione stessa, ha funzioni consultive, non è stata concessa, per contro, la potestà di effettuare ispezioni,

ma solamente "sopralluoghi"; i compiti della Commissione si estrinsecano attraverso esami dei problemi applicativi della normativa in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro, nella predisposizione di relazioni annuali, mediante l'emissione di pareri e la formulazione di proposte sul tema.

Con il termine "sopralluogo" s'intende pertanto, una visita "sul posto" (lo dice l'etimologia stessa della parola, composta da "sopra" e da "luogo") per acquisire dati e/o informazioni preliminari, ovvero una visita in un certo posto per verificare come esso si presenta in quel dato momento, ma che non origina, necessariamente, la compilazione di un verbale. In altre parole il sopralluogo può, al massimo, costituire una parte dell'attività ispettiva vera e propria, ma non può e non deve essere considerato quale sinonimo di ispezione.

Ho citato un Regolamento della Comunità Europea; prima di procedere a trattare delle ispezioni, desidero aprire una parentesi per affrontare, brevemente, le problematiche legate alla loro applicabilità.

I Regolamenti della Comunità Europea, al pari dei Trattati, sono immediatamente applicabili in tutti gli Stati membri, fatta salva la possibilità di differenti previsioni (ad es. la ratifica di tutti gli Stati Membri) inserite nei Trattati o nei Regolamenti stessi.

Come è possibile ciò?

La nostra Costituzione, segnatamente la seconda proposizione dell'art. 11, sancisce che l'Italia "... *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 rivolte a tale scopo.*".

Il R. D. 16.03.1942, n 262, "Disposizioni sulla legge in generale" (le cosiddette "Preleggi") all'art. 1, "Indicazioni delle fonti", stabilisce una gerarchia fra le fonti del Diritto, ponendo in prima posizione le Leggi. Debbo aggiungere che l'articolo in questione indica una gerarchia che rispecchia la realtà dell'epoca in cui venne approvato il Codice Civile e, consequenzialmente, è una elencazione incompleta: secondo Francesco Galgano la gerarchia delle fonti deve essere intesa, attualmente, in questo ordine:

1. il Trattato della Comunità Europea ed i Regolamenti comunitari;
2. la Costituzione e le Leggi Costituzionali;
3. le Leggi dello Stato;
4. le Leggi regionali;

diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al numero 9 nella parte motiva di detta pronunzia. Nel presente giudizio cade opportuno un altro ordine di precisazioni. Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi: situazione, questa, evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari. Nel caso che qui é previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.”.

Le Leggi, pertanto, si collocano in posizione subordinata rispetto alla normativa comunitaria; la prevalenza del Diritto comunitario nei confronti al Diritto Italiano, dopo le prime resistenze, non è più in discussione, essendo, questo principio, sancito, fra l'altro, dalle succitate sentenze della Corte Costituzionale (rammento, per inciso, che le sentenze della Corte Costituzionale, inappellabili ai sensi dell'art. 137 Cost., hanno valore “erga omnes” e la norma illegittima, ai sensi dell'art. 136 Cost., cessa d'avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.).

In questo vi è una netta differenza fra queste sentenze e le sentenze emesse dalle altre Corti e dai Tribunali. Non mi dilungo su questo punto, accenno brevemente che nell'ordinamento Italiano “*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*” (art. 101, comma 2 Cost.); per questo motivo le altre sentenze non costituiscono un precedente vincolante (nel “Common law” opera, per contro, il cosiddetto “stare decisis”). Il Giudice non è nemmeno obbligato a tener conto delle Circolari, le quali possono sì entrare nel giudizio, ma serviranno solo a formare il libero convincimento del Magistrato.

Ultima precisazione: contrariamente a Trattati e Regolamenti le Direttive della Comunità Europea non sono immediatamente applicabili e necessitano del cosiddetto “recepimento” da parte dei singoli Stati membri; però, nel caso uno Stato membro non recepisca nei tempi previsti una Direttiva, la Comunità Europea ha il potere di aprire un procedimento formale di infrazione a carico dello Stato inadempiente.

Fatta questa digressione, torniamo alle ispezioni ed ai controlli.

Regolamento (CE) 882/2004

“Articolo 2

1. "controllo ufficiale": qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
- (...)
4. "autorità competente": l'autorità centrale di uno Stato membro competente per l'organizzazione di controlli ufficiali o qualsiasi altra autorità cui è conferita tale competenza o anche, secondo i casi, l'autorità omologa di un paese terzo;

Articolo 4

Designazione delle autorità competenti e criteri operativi

1. **Gli Stati membri designano le autorità competenti responsabili in relazione alle finalità e ai controlli ufficiali stabiliti dal presente regolamento.**
2. Le autorità competenti assicurano quanto segue:
 - a) l'efficacia e l'appropriatezza dei controlli ufficiali su animali vivi, mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione, nonché riguardo all'uso dei mangimi sono garantite;
 - b) il personale che effettua i controlli ufficiali è libero da qualsiasi conflitto di interesse;
 - c) esse dispongono di un'adeguata capacità di laboratorio o vi hanno accesso ai fini di eseguire test e **dispongono di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto per far sì che i controlli ufficiali e gli obblighi in materia di controlli possano essere espletati in modo efficace ed efficiente;**
 - d) esse dispongono di strutture e attrezzature appropriate e in adeguato grado di manutenzione per assicurare che il personale possa eseguire i controlli ufficiali in modo efficace ed efficiente;
 - e) esse hanno facoltà di effettuare i controlli ufficiali e di adottare le misure previste nel presente regolamento;
 - f) esse dispongono di piani di emergenza e sono pronte a gestire questi piani in casi di emergenza;
 - g) gli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti sono tenuti a sottoporsi ad ogni ispezione effettuata a norma del presente regolamento e a coadiuvare il personale dell'autorità competente nell'assolvimento dei suoi compiti.
3. **Se uno Stato membro conferisce la competenza di effettuare i controlli ufficiali ad un'altra autorità o ad altre autorità che non siano l'autorità centrale competente, in particolare quelle a livello regionale o locale, si deve assicurare un coordinamento efficace ed efficiente tra tutte le autorità**

competenti interessate, anche, ove opportuno, in materia di protezione dell'ambiente e della salute.

4. *Le autorità competenti assicurano l'imparzialità, la qualità e la coerenza dei controlli ufficiali a tutti i livelli. I criteri elencati al paragrafo 2 devono essere pienamente rispettati da ogni autorità a cui è stata conferita la competenza di effettuare i controlli ufficiali.*
5. *Se, nell'ambito di un'autorità competente, vi sono più unità competenti a effettuare i controlli ufficiali, si deve assicurare il coordinamento e la cooperazione efficaci ed efficienti tra queste diverse unità.*
6. *Le autorità competenti procedono a audit interni o possono far eseguire audit esterni, e prendono le misure appropriate alla luce dei loro risultati, per verificare che si stiano raggiungendo gli obiettivi del presente regolamento. Tali audit sono soggetti ad un esame indipendente e sono svolti in modo trasparente.*
7. *Norme dettagliate per l'applicazione del presente articolo possono essere adottate secondo la procedura di cui all'articolo 62 paragrafo 3."*

Nella lunga formulazione dell'art. 4, Regolamento (CE) 882/2004, sono contenuti alcuni passaggi di estrema importanza per la nostra Categoria, come l'ultima proposizione del punto c), la quale non solo prevede che le autorità competenti debbano disporre di un numero sufficiente di Personale, ma anzi sancisce che lo stesso debba essere "... *adeguatamente qualificato ed esperto ...*", al fine di garantire che "... *i controlli ufficiali e gli obblighi in materia di controlli possano essere espletati in modo efficace ed efficiente;*".

Mi domando e vi domando: quale figura è in grado di assicurare il rispetto di quanto previsto dal Regolamento (CE) 882/2004?. Senza voler sottrarre le specifiche competenze ad altre Professionalità, ritengo sia il Tecnico della prevenzione la figura professionale più qualificata ed esperta in merito, poiché è in grado di operare in modo efficace ed efficiente in sede di controllo ufficiale, soprattutto grazie alla sua formazione multidisciplinare, che non esito a definire peculiare.

Prima di passare agli illeciti amministrativi desidero richiamare la vostra attenzione sulla prima parte del 2° comma, art. 1, D. M. 58/97, "*Il Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, ...*". In queste poche parole sono racchiusi due importanti enunciati: al Tecnico della prevenzione operante nei servizi sono affidati compiti ispettivi e di vigilanza e, a fronte di questa attribuzione, egli è, necessariamente, non facoltativamente si badi bene, U.P.G.; è l'effettivo svolgimento dei compiti di vigilanza ed ispezione che consente al Tecnico della prevenzione di assumere anche la qualifica di U.P.G.; da questa considerazione discende l'indissolubile rapporto

intercorrente fra i compiti ispettivi e di vigilanza da un canto e la qualifica di U.P.G. dall'altro.

Voglio essere chiaro su questo punto: vero è che le due qualifiche sono fra loro legate, ma altrettanto vero è che la qualifica di U.P.G. è derivata, direi quasi subordinata, all'esercizio delle funzioni di vigilanza ed ispezione.

Da dove ricavo questa mia presa di posizione? Cito nuovamente il D. Leg.vo 58/97 che assegna la qualifica di U.P.G., solamente ed al tempo stesso obbligatoriamente, al "... *Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza* ..."; dirò di più: ritengo che la nostra vera prerogativa, ancor prima ed ancor più della qualifica di U.P.G., sia il potere di ispezione (è soprattutto grazie al potere di ispezione che svolgiamo la stragrande maggioranza dell'attività di vigilanza).

È ben vero che la qualifica di U.P.G. ci consente di agire anche in veste repressiva, di dare "ufficialità" a determinati atti, ma queste funzioni sono successive, non propedeutiche, all'inizio dell'ispezione; l'accertamento di una violazione, soprattutto se avente rilevanza penale, nel corso dell'ispezione comporta, da un lato, l'obbligo di informare correttamente il diretto interessato della nuova valenza che la nostra attività ha assunto e, dall'altro, si ha il pieno dispiegarsi delle prerogative proprie dell'U.P.G., le quali ci permetteranno di portare a compimento la nostra azione di tutela della salute pubblica senza dover chiedere l'intervento altrui (magari pure tardivo!).

Nel caso l'attività ispettiva non evidenzi nulla di anomalo la nostra qualifica di U.P.G., pure essendo qualcosa su cui, all'occorrenza, si può contare, resta inutilizzata, poiché non vi è ragione alcuna per utilizzarla, nemmeno per accedere ai luoghi da ispezionare; anche in quest'ultimo caso è il potere di ispezione che ci consente di accedere ai luoghi (usando un termine informatico si potrebbe dire che la qualifica di U.P.G. è in "Stand by").

Una domanda che mi ha posto, via e-mail, un Collega: nel caso l'ispezione non evidenzi difformità alcuna, è giusto firmarsi "Il sottoscritto - U.P.G. Nome e cognome"?

La mia risposta è stata questa:

Non è corretto firmarsi in questo modo, poiché, nell'occasione succitata, non ho ravvisato attività alcuna riconducibile alle funzioni di U.P.G.; se si vuole firmare, in modo corretto, il verbale relativo alle ispezioni che si concludono con un "nulla da segnalare" non si deve fare riferimento solo ed esclusivamente alla qualifica di U.P.G.. Considerando che, spesse volte, si

appone un timbro auto-inchiostante, ho suggerito al Collega di adottare la seguente dicitura, valida per tutti i casi: "Il Tecnico della Prevenzione - eventuali indicazioni aggiuntive - U.P.G. - eventuale titolo accademico - Nome e cognome. Come si evince chiaramente non solo non ho consigliato di eliminare la qualifica di U.P.G. (ci mancherebbe altro!), ma anzi ritengo sia corretto elencarla assieme alle altre qualità ed al titolo accademico eventualmente posseduti da chi sottoscrive l'atto.

amministrative, giacché la conversione in Euro comporta l'arrotondamento, mediante eliminazione dei decimali, degli importi edittali convertiti in Euro (l'eliminazione dei decimali deve essere effettuata solamente in sede di conversione degli importi e non anche successivamente).

L'art. 52 della stessa Legge esclude la possibilità del pagamento in forma ridotta pari al doppio del minimo, qualora non sia stabilito il minimo edittale.

In precedenza la mancata indicazione del minimo edittale faceva operare la previsione di cui all'art. 10 della L. 689/81, in altre parole si doveva applicare il doppio del minimo previsto per le sanzioni amministrative pecuniarie, pari alle allora £ 4.000. Non solo la capacità afflittiva di una tale sanzione era poco più che nulla, ma anzi perseguire una violazione "punita" con il pagamento di £ 8.000 si risolveva in una perdita di denaro per la pubblica amministrazione.

Sorvoliamo sul fatto che da più parti s'indicasse, illegittimamente, come somma da pagare "in forma ridotta" il terzo del massimo.

Chi può procedere alla contestazione ed alla notifica delle sanzioni amministrative?

Ai sensi dell'art. 13, comma 4, L. 689/81, possono procedere all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro anche gli U.P.G. (quindi anche il Tecnico della prevenzione, U.P.G. ai sensi dell'art. 57, comma 3, C.P.P.), mentre il successivo art. 14, comma 4, seconda proposizione, consente a chi ha accertato la violazione, di procedere alla notifica degli atti relativi.

La notifica può essere eseguita direttamente all'interessato, o sul luogo di lavoro (a un dipendente), o nella sua residenza (a un familiare o al portiere dello stabile), oppure può essere eseguita anche per posta.

Accenno solamente alla notifica per posta. In questo caso è obbligatorio utilizzare speciali buste e cartoline di "avviso di ricevimento", entrambe di colore verde.

Un punto che necessita di una precisazione: chi è che irroga o applica le sanzioni amministrative? Sembra un particolare trascurabile ma non è così.

Diciamo subito chi e che NON irroga od applica la sanzione: gli accertatori, i quali debbono, per contro, contestare la violazione, redigere il corrispondente processo verbale di accertata violazione amministrativa, nel

quale indicano, fra l'altro, a chi deve essere versata la somma dovuta e l'Autorità cui devono essere inviati gli scritti difensivi, non trascurando, infine, di allegare il modulo di pagamento precompilato.

È alla succitata Autorità cui la Legge 689/81 assegna la competenza ad irrogare od applicare la sanzione, sempre che, ovviamente, il trasgressore non intenda avvalersi della facoltà di pagare in misura ridotta, estinguendo, in tal modo, la procedura prevista dall'art. 17 L. 689/81 succitata e dal successivo Decreto Legislativo 30.12.1999, n 507 ("Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della Legge 25 giugno 1999, n 205" ripubblicato, corredato dalle relative note, sul Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28 gennaio 2000, n 22).

Il pagamento in misura ridotta comporta anche l'impossibilità di incorrere, da parte del trasgressore, nella reiterazione della violazione, giacché l'art. 94 del D. Leg.vo 507/99, esclude tassativamente questa possibilità; questa previsione ha prodotto un cambiamento nei comportamenti dei trasgressori che, in precedenza, presentavano il ricorso alla competente Autorità, nella speranza, spesso fondata, o di vedere accolte le sue tesi difensive, o, in subordine, di vedersi comminata una sanzione leggermente superiore al minimo edittale, oppure ancora, nella più sfavorevole delle ipotesi, costituita dall'applicazione di una sanzione più onerosa rispetto al pagamento in forma ridotta, di accedere comunque alla dilazione dei pagamenti.

Attualmente se il ricorso non trova accoglimento, oltre al pagamento di una certa somma, scatta la previsione di cui all'art. 94 succitata, con le conseguenze previste, ovvero la possibilità di chiedere, da parte degli accertatori, l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie.

Decreto Legislativo 30 dicembre 1999, n 507

"Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n 205"

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n 306 del 31 dicembre 1999

Supplemento Ordinario n 233

(*Rettifica G.U. n 22 del 28 gennaio 2000*)

...

Titolo VII

MODIFICHE ALLA LEGGE 24 NOVEMBRE 1981, n 689

Art. 94.

Reiterazione delle violazioni

1. Dopo l'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n 689 è inserito il seguente:

"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 ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo.

Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle 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.

La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione.

Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria.

La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta.

Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno.

Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato."

I proventi delle ordinanze - ingiunzioni a chi devono essere versate?

L'art. 29 L. 689/81 assegna la devoluzione dei proventi "... agli enti cui era attribuito, secondo le leggi anteriori, l'ammontare della multa o dell'ammenda." escludendo, al contempo, le Autorità competenti ad emettere l'ordinanza - ingiunzione dalla ripartizione dei proventi. La Regione Emilia-Romagna, ad es., ha poi emanato una Legge, la L. R. 28.04.1984, n 21, il cui all'art. 18, comma 3, espressamente prevede, ad ogni buon conto, che "*proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da infrazioni a norme igienico-sanitarie spettano alle Unità sanitarie locali.*"

Le sanzioni amministrative accessorie sono forse la previsione punitiva che più incide sull'economia dell'azienda, soprattutto sull'immagine della Ditta colpita; la chiusura per un certo periodo, ad esempio, non passa certamente inosservata dai Clienti e la "fama" così compromessa è di difficile recupero.

Occorre però prestare attenzione a quanto disposto dalla normativa, che si riallaccia al latino "societas delinquere non potest"; a questo proposito pongo l'accento sulla parola "trasgressore", poiché è sempre ad un soggetto ed agli eventuali obbligati in solido che deve essere contestata la violazione e non, genericamente, alla Ditta.

Infatti, in tema di violazioni amministrative, autore della violazione e, consequenzialmente, destinatario dell'ordinanza – ingiunzione, può essere soltanto una persona fisica; la circostanza che il trasgressore abbia agito nella sua qualità di dipendente o rappresentante di un Ente comporta che all'obbligazione individuale si aggiunge quella in via solidale dell'Ente stesso (comma 3 dell'art. 6 L. 689/81) (così Cassazione Civile sez. lavoro 3 ottobre 1998, n 9830, Isp. Prov. Lav. Salerno c. Serra [RV519396]).

Si tenga presente anche che la responsabilità solidale della persona giuridica (in questo caso persona giuridica latu sensu) ex comma 3 dell'art. 6 L. 689/81 non comporta che la persona giuridica stessa possa considerarsi "interessata", ai sensi del comma 1 dell'art. 22 L. 689/81, a proporre opposizione contro l'ordinanza - ingiunzione emessa a carico del suo rappresentante, attesa l'autonomia delle posizioni dei soggetti obbligati in solido, nei confronti di ciascuno dei quali sussiste l'obbligo della preventiva contestazione e l'insussistenza di litisconsorzio necessario nelle obbligazioni solidali.

La Corte di Cassazione in "Cass. Civ., sez. lav., 23.01.1998, n 648, Isp. Prov. Lav. Frosinone c. Ansi ed altro. [RV511877]" ha stabilito l'inammissibilità del ricorso presentato da una persona giuridica avverso l'ordinanza – ingiunzione emessa a carico del proprio rappresentante (per inciso: questa inammissibilità si estende, nel caso, anche al Comune ed al Sindaco!).

Considerando quanto disposto dall'art. 94, D. Leg.vo 507/99, occorre porre particolare attenzione ai cambi di ragione sociale, trasferimenti, chiusura - apertura, ecc. di Ditte legate ad un soggetto che ha compiuto illeciti amministrativi: si deve, in altre parole, focalizzare l'attenzione sull'individuo, quale soggetto capace di reiterare le violazioni e non sulla Ditta, incapace di una tale azione, provvedendo ad archiviare le sanzioni in modo che si possa conoscere sempre la reale posizione dei soggetti coinvolti in provvedimenti sanzionatori amministrativi, adottando una specifica soluzione informatica, che, per essere efficace ed efficiente, dovrebbe essere condivisa, a guisa di banca dati, da tutti gli Enti che svolgono attività di vigilanza e controllo, almeno a livello Provinciale.

Dalla data dell'accertamento della violazione da parte dei soggetti preposti alla vigilanza inizia il conteggio dei giorni utili (90 giorni per i residenti nel territorio della Repubblica, 360 giorni per i residenti all'estero) per notificare il verbale (sempre che non vi sia stata la possibilità di contestazione immediata).

Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, i termini succitati decorrono dalla data della ricezione.

La data suddetta deve risultare anche nell'apposito Registro con numerazione annuale progressiva dei Verbali di Illecito Amministrativo ed il conteggio dei giorni si effettua non tenendo conto del giorno iniziale e conteggiando, per contro, il giorno finale.

Altra data che, a causa della sua importanza, deve essere annotata nell'apposito Registro, è quella in cui si è effettuata la contestazione o la notifica dell'illecito amministrativo, poiché il computo dei giorni entro i quali inoltrare scritti difensivi e la contestuale, facoltativa, richiesta di audizione (30 gg.) e per effettuare il pagamento in misura ridotta (60 gg.) inizia da quel momento.

Quando si può considerare assolto l'onere di effettuare il pagamento?

Ovviamente quando il trasgressore provvede in prima persona, oppure in sua vece provvede la Ditta presso la quale presta la propria opera, oppure se uno degli obbligati in solido paga l'intera somma.

Non è assolto l'obbligo, nemmeno parzialmente, se taluno degli obbligati in solido, chiamati a provvedere in merito, procede al pagamento di una quota proporzionale (che egli, erroneamente, ritiene di sua spettanza). La "solidità" dell'obbligazione opera per l'intero e colui che ha versato la somma intera potrà agire (magari giudizialmente) per far valere le proprie ragioni.

Due quesiti, fra i tanti che i Colleghi mi pongono, mi sembrano particolarmente interessanti.

Primo quesito: Se taluno presenta gli scritti difensivi può, successivamente, procedere al pagamento in misura ridotta? A mio sommo avviso la risposta è affermativa, giacché da un canto la norma, in merito, nulla dice e, dall'altro, occorre tenere presente l'art. 17, L. 689/81 più volte citata. Il suddetto articolo, infatti, obbliga l'accertatore della violazione ad

inoltrare alla competente Autorità il previsto rapporto solamente nel caso non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta.

Da quanto disposto dall'articolo succitato discendono due comportamenti a carico dell'accertatore, ovvero, prima di tutto, l'obbligo di attendere, per l'inoltro alla competente Autorità del previsto rapporto, l'infruttuoso trascorrere del tempo concesso per effettuare il pagamento in misura ridotta e, secondo, l'onere di accertare la sussistenza del pagamento.

La mancata concorrenza delle due condizioni (mancato pagamento e scadenza del termine) escludono la possibilità di adottare qualsiasi provvedimento, ivi compresa la "trasmissione per conoscenza" del verbale di accertamento di illecito amministrativo. Sostengo questa tesi poiché ritengo un diritto del trasgressore il non veder procedere quell'iter amministrativo che egli, proprio esercitando la facoltà concessogli dalla normativa di effettuare il pagamento in misura ridotta, intendeva fermare.

Secondo quesito: è obbligatorio procedere all'invio del rapporto ex art. 17 L. 689/81 anche nel caso di presentazione degli scritti difensivi inviati volontariamente dal trasgressore al Servizio o nel caso che il Servizio ne abbia comunque avuto conoscenza?

Sì, nel modo più assoluto, poiché l'Autorità competente a ricevere il rapporto non può procedere all'emissione dell'ordinanza – ingiunzione, ovvero all'archiviazione MOTIVATA degli atti, senza prima aver ricevuto il rapporto da parte di chi ha accertato la violazione, secondo le modalità previste dalla L. 689/81. In altre parole l'Autorità competente non può "conoscere" gli atti relativi ad una sanzione amministrativa in difetto del rapporto ex art. 17 succitato. Più oltre ritornerò sul concetto "motivata" e vi darò la spiegazione della sottolineatura.

Da quanto sopra discendono due importantissimi obblighi comportamentali:

1. la non obbligatorietà della presentazione della prova dell'avvenuto pagamento da parte del trasgressore all'Ufficio cui appartiene l'accertatore della violazione (con il corrispettivo e già ricordato onere assegnato in prima persona all'accertatore stesso), di verificare l'effettivo avvenuto pagamento della sanzione entro i termini previsti; aggiungo che una omissione dell'accertamento dell'avvenuto pagamento potrebbe esporre l'accertatore ad una diretta personale responsabilità (in solido nell'eventualità di due o più accertatori);

2. l'estensione dell'obbligo del segreto d'ufficio "erga omnes" (salvo il caso previsto dall'art. 24 L. 689/81 "Connessione obiettiva con un reato") fino al giorno in cui si è constatato l'effettivo mancato pagamento; in altre parole il trasgressore ha diritto a che la violazione non venga divulgata, nemmeno all'Autorità deputata ad irrogare la sanzione fino a quando sia integrata la fattispecie prevista dal già citato art. 17, L. 689/81, con conseguente obbligo dell'invio del rapporto.

Interpretazioni contrarie, non suffragate da alcuna norma giuridicamente valida, hanno portato, nel passato, a comportamenti non corretti, come, tanto per fare alcuni es., trasmissioni dei verbali di accertamento di Illeciti Amministrativi al Sindaco (anche in casi in cui il rapporto non doveva essere trasmesso all'Autorità Sanitaria), oppure il mancato inoltro del rapporto di cui all'art. 17 L. 689/81 in quanto si riteneva che la presentazione degli scritti difensivi rendesse inutile l'assolvimento di tale obbligo o, ancora, invio dei verbali all'Autorità Giudiziaria (Pretore o Procuratore della Repubblica) anche in difetto di connessioni oggettive con reati.

Richiamo ora la vostra attenzione su un particolare: in precedenza, parlando della possibilità di archiviazione da parte dell'Autorità che riceve il rapporto, vi ho sottolineato la parola MOTIVATA. Ne spiego ora il motivo.

L'art. 22 della L. 689/81 sancisce la possibilità agli "... *interessati* ..." di "... *proporre opposizione al pretore (ora giudice di pace o giudice del tribunale a seconda dei casi) del luogo in cui è stata commessa la violazione* ..." ove, per "*interessati*" si intendono i soggetti autori della violazione.

Fin dall'emanazione della L. 689/81 sono state sollevate delle perplessità sulla procedura che si veniva instaurando, atteso che agli interessati era concessa la possibilità di produrre scritti difensivi, documenti e/o chiedere di essere sentiti nella fase istruttoria dell'ordinanza – ingiunzione e, anche successivamente alla emissione di quest'ultima, è stata loro riconosciuta la possibilità di adire ad istanze superiori (la Magistratura), mentre all'organo accertatore è stata preclusa qualsiasi forma di intervento, creandosi, in questo modo, una disparità di trattamento piuttosto evidente (così AA.AA.: Bertezolo, Compri, De Cantis).

L'Autorità che dispone l'archiviazione degli atti deve però esaurientemente MOTIVARE l'ordinanza di archiviazione, per cui se essa non evidenzia gli argomenti in base ai quali ha ritenuto di dare credito alla tesi del ricorrente, oppure ha ritenuto infondato o nullo l'accertamento, l'unica possibilità che resta praticabile per gli accertatori è di indirizzare una lettera all'Autorità di che trattasi, con riferimento all'Ordinanza di archiviazione,

chiedendo, in termini corretti, quali sono gli elementi negativi che hanno portato all'archiviazione dell'atto.

In tale lettera deve essere ben evidenziato che il motivo della richiesta è da ricercare esclusivamente nella necessità, da parte dell'accertatore, di non ricadere, in futuro, in un identico errore.

Il D. Leg.vo 26.05.1997, n 155, ha introdotto un particolare tipo di sanzione amministrativa, definita "sanzione amministrativa condizionata", fino a quel momento "sconosciuta" nell'ambito della tutela delle bevande e degli alimenti.

Cosa prevede la norma?

*"Articolo 8
Sanzioni*

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'inosservanza 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 deve indicare nel verbale di accertamento le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme contenute nel presente decreto. La stessa Autorità procede con separato provvedimento ad applicare le sanzioni di cui al comma 1 qualora risulti che il responsabile dell'industria alimentare non ha provveduto ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a centoventi giorni dalla data del verbale del primo accertamento.*
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."*

L'art. 8 succitato indica, al 1° comma, i valori edittali delle sanzioni amministrative nel caso si accerti una violazione a quanto previsto dal D. Leg.vo 155/97 e, al successivo comma 2, stabilisce che l'applicazione delle sanzioni suddette è subordinato all'infruttuoso trascorrere del tempo assegnato per provvedere, da parte del responsabile dell'industria alimentare, ad ottemperare alle prescrizioni impartite dall'autorità di controllo. La formulazione dell'art. 8 è, a mio sommesso avviso, abbastanza infelice; ne spiego i motivi.

L'art. 8 usa il termine "autorità" sia per indicare quella preposta al controllo sia quella che applica le sanzioni. Questa formulazione ha fatto sì che taluni interpretassero il termine "autorità" nel senso di escludere fra le autorità preposte al controllo i Tecnici della prevenzione. Inoltre la stessa "autorità di controllo" è indicata come quella che "applica le sanzioni" nel caso il responsabile dell'industria alimentare non abbia "*.. provveduto ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo ...*". Altra infelice formulazione.

Come ho avuto modo di evidenziare in precedenza l'applicazione della sanzione compete all'Autorità deputata a ricevere il rapporto ex art. 17. L. 689/81, Autorità che non esegue materialmente il controllo e che, consequenzialmente, non può certamente redigere verbale di accertamento alcuno: come potrebbe, pertanto, detta Autorità indicare "*le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento*" nel verbale di accertamento? È evidente che la formulazione di questo articolo è, torno a dire, piuttosto infelice e, con ogni probabilità, è dovuta alle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE attuate, per l'appunto, dal D. Leg.vo 155/97 e redatte, nel testo originale, in lingua inglese (l'italiano, pur essendo una delle lingue ufficiali della Comunità, non è impiegato per la stesura del testo originale).

A mio sommesso avviso con il termine "autorità" deve intendersi non già una ben precisa Autorità, bensì, in modo più generalizzato, tutti i soggetti cui sono assegnati i compiti di vigilanza ed ispezione.

Ritengo altresì che non spetti ad altri se non ai Tecnici della prevenzione che eseguono il controllo ispettivo l'onere di accertare le carenze e, contestualmente, indicare le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme contenute nel D. Leg.vo 155/97, soprattutto in considerazione del fatto che siamo una professione sanitaria e, consequenzialmente, in grado di effettuare valutazioni sanitarie.

Questa mia interpretazione, manco a dirlo, non trova tutti concordi; taluni, infatti, individuano nel Responsabile del Servizio Igiene Pubblica o del Servizio Veterinario sia l'Autorità cui compete emanare le prescrizioni sia

quella deputata all'applicazione delle sanzioni. Sono opinioni dalle quali mi permetto di dissentire.

Si consideri, prima di tutto, l'incompatibilità giuridica della riunione, in capo ad un'unica persona, della funzione di controllore e di controllato; in altri termini desta notevoli perplessità un'interpretazione che giunga ad identificare nella stessa persona sia l'organo scopritore sia l'Autorità cui è demandata l'applicazione della sanzione.

Alcune valutazioni in contrasto con quanto da me espresso possono però essere scaturite dal fatto che nell'art. 2 del Decreto di che trattasi tra le Autorità competenti sono state espressamente indicate le Unità Sanitarie Locali, ovvero le Aziende cui appartengono, frequentemente, gli "organi scopritori"; a tale asserzione si può rispondere che il succitato art. 2 (di seguito riportato) identifica, quale Autorità competente, vari Enti, elencandoli con numerazione decrescente e con espresso riferimento alla Legge 833/78.

Le USL sono citate per ultime, perciò, a mio sommosso avviso, per "Autorità che applica le sanzioni" dovrebbe intendersi, quanto meno, un Organo (con la "O" maiuscola) superiore, estraneo all'Ente cui appartiene l'accertatore, quale il Sindaco, nella sua qualità di Autorità Sanitaria Locale, cui la normativa assegna, fra l'altro, la competenza in materia igienico-sanitaria.

"Articolo 2 Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

...

d) autorità competente: il Ministero della sanità, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, i comuni e le unità sanitarie locali, secondo quanto previsto dalla legge 23 dicembre 1978, n 833, e successive modificazioni;"

...

In alcune realtà l'autorità, considerando che i Comuni sono indicati fra le Autorità competenti, è stata assegnata all'Autorità Sanitaria la potestà di emissione delle prescrizioni. Anche in questo caso mi permetto di dissentire.

Come può l'Autorità Sanitaria Locale emettere prescrizioni che competono, per contro, all'autorità che effettua il controllo? Ed indicare nel relativo verbale le prescrizioni stesse?

Non credo che sia questa la strada giusta, anzi, la ritengo la più sbagliata possibile.

Un piccolo inciso: in quale veste, in che ambito è riconducibile l'Autorità Sanitaria Locale? Il Sindaco nella sua qualità di Autorità Sanitaria Locale agisce nella veste e negli ambiti di rappresentante della comunità locale (art. 50, D. Leg.vo 267/2000), che lo ha democraticamente eletto ed a cui affida la propria rappresentanza. Per questo motivo dissento anche da interpretazioni che assegnano il potere di rilasciare le autorizzazioni sanitarie ad un Funzionario comunale al posto dell'Autorità Sanitaria Locale.

Oltre a quanto sopra, mi domando e vi domando: può un qualsivoglia atto, sia esso regolamento interno sia esso una legge regionale, superare quanto disposto da una normativa introdotta nell'ordinamento italiano da una direttiva europea? Si concilierà l'identificazione dell'Autorità di controllo nell'Autorità Sanitaria con riferimento ai Regolamenti CE che dispiegheranno tutti i loro effetti fra breve? Permettetemi di nutrire forti perplessità, talmente forti da farmi affermare che tutto questo non è possibile.

Su questo punto occorre una seria riflessione da parte di tutti, soprattutto da parte di coloro che cercano di sottrarre competenze ai Tecnici della prevenzione con motivazioni che, francamente, non condivido affatto.

Ritengo, pertanto, non corretto ed inopportuno interpretare il citato comma 2 dell'art. 8 D. Leg.vo 155/97 nel senso che lo stesso organo di controllo (ossia quello "scopritore" della violazione) sia anche quello che procede ad applicare le sanzioni dopo aver valutato gli eventuali scritti difensivi. Ritengo parimenti non aderente al dettato della norma interpretazioni che riservano la possibilità di effettuare le prescrizioni di cui all'art. 8 del D. Leg.vo 155/97 ai soli Responsabili di Servizi, identificati come l'Autorità di controllo indicata dalla normativa.

Altro art. 8 che pone dubbi interpretativi è quello del D. Leg.vo 30 dicembre 1999, n 507:

“Art. 8.

Chiusura dello stabilimento o dell'esercizio per mancanza dei requisiti igienico-sanitari

- 1. Gli organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande dispongono la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria.*
- 2. Il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata.*

3. *Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 3 del presente decreto, dall'articolo 517-bis del codice penale, dall'articolo 12-bis e dal primo comma dell'articolo 15 della legge 30 aprile 1962, n 283.*

In questo caso non dovrebbero esservi dubbi, poiché sono correttamente citati *“Gli organi della pubblica amministrazione”*; tutto a posto? Niente affatto. Anche in questo caso le interpretazioni in merito sono le più disparate. Basti pensare che taluni propongono ancora al Sindaco l'emissione di Ordinanza contingibile ed urgente per motivi di sanità pubblica. Tale potere non è più riconosciuto al Sindaco, salvo che in un caso, ossia, ex art. 50, D. Leg.vo 18 agosto 2000, n 267.

“Articolo 50

Competenze del sindaco e del presidente della provincia.

... omissis ...

5. *In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.*
6. *In caso di emergenza che interessi il territorio di comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma”.*

Pongo alla vostra attenzione che il potere residuo di ordinanza il Sindaco può esercitarlo solo qualora ricorra un solo e preciso caso: sia in atto una EMERGENZA locale.

Contestualmente l'art. 274 dello stesso D. Leg.vo ha abrogato quel poco che restava del regio decreto 3 marzo 1934, n 383 (T.U.L.P.C.)

“Articolo 274

Norme abrogate

1. Sono o restano abrogate le seguenti disposizioni:
a) regio decreto 3 marzo 1934, n 383;”

La semplice *“... insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria ...”* può configurarsi quale emergenza, anche se di carattere esclusivamente locale? La risposta, in merito, è negativa. Emergenza sarebbe se si provasse il nesso di causalità esistente fra la mancanza dei requisiti ed il manifestarsi di una diffusa tossinfezione alimentare, allora la situazione necessita di un attivo intervento da parte dell'Autorità Sanitaria Locale, legittimata ad intervenire anche con ordinanze contingibili e urgenti.

Ritorniamo, dopo quest'ampia digressione, necessaria per puntualizzare alcuni aspetti, alle sanzioni amministrative condizionate. Altre sanzioni condizionate sono le sanzioni previste dal D. Leg.vo 19 dicembre 1998, n 754: in gergo noi le chiamiamo "le sanzioni penali amministrative".

Gli artt. 23 e 24 del D. Leg.vo 754/98 dispongono:

"Art. 23.

Sospensione del procedimento penale

- 1. Il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 del codice di procedura penale fino al momento in cui il pubblico ministero riceve una delle comunicazioni di cui all'art. 21, commi 2 e 3.*
- 2. Nel caso previsto dall'art. 22, comma 1, il procedimento riprende il suo corso quando l'organo di vigilanza informa il pubblico ministero che non ritiene di dover impartire una prescrizione, e comunque alla scadenza del termine di cui all'art. 22, comma 2, se l'organo di vigilanza omette di informare il pubblico ministero delle proprie determinazioni inerenti alla prescrizione. Qualora nel predetto termine l'organo di vigilanza informi il pubblico ministero d'aver impartito una prescrizione, il procedimento rimane sospeso fino al termine indicato dal comma 1.*
- 3. La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articolo 321 e seguenti del codice di procedura penale.*

Art. 24.

Estinzione del reato

- 1. La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 21, comma 2.*
- 2. Il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi del comma 1.*
- 3. L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'art. 20, comma 1, ovvero*

l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutate ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.”

La procedura di questo tipo di sanzioni prevede un iter differente rispetto a quello delle sanzioni amministrative, e si può sintetizzare in questo modo:

- Accertamento;
- invio alla procura della Repubblica di informativa di reato con iscrizione della notizia di reato nel Registro di cui all'art. 335 C.P.P.;
- sospensione del procedimento in attesa di una delle comunicazioni ex art. 21 D. Leg.vo 574/98

“Art. 21.

Verifica dell'adempimento

- 1. Entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione.*
- 2. Quando risulta l'adempimento alla prescrizione, l'organo di vigilanza ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.*
- 3. Quando risulta l'inadempimento alla prescrizione, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.*

- controllo dell'avvenuto adeguamento;
- se l'adeguamento è stato effettuato correttamente (nei tempi e nei modi indicati in sede prescrittiva) l'organo di vigilanza ammette il contravventore al pagamento, “... *in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.*”;
- comunicazione, al pubblico ministero “Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché

l'eventuale pagamento della predetta somma. In questo caso, giusto il dispositivo dell'art. 24, si ha l'estinzione del reato ed il Pubblico Ministero richiede l'archiviazione.

“Art. 24.

Estinzione del reato

- 1. La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 21, comma 2.*
 - 2. Il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi del comma 1.*
 - 3. L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'art. 20, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutate ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale (“Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative”; questo articolo è stato introdotto dall'art. 126 della L. 24 novembre 1981, n 689 - nd.s.). In tal caso, la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.”;*
- nel caso il contravventore risulti inadempiente “... alla prescrizione, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.”.

In quest'ultima ipotesi viene meno la condizione sospensiva del procedimento penale che, consequenzialmente, riprende il suo corso.

In alcuni casi l'accertamento di una violazione amministrativa può comportare anche l'adozione di misure restrittive nei confronti di taluni beni, che possono essere sottoposti al sequestro.

Il SEQUESTRO non opera lo spossessamento del bene, ma si limita a sottrarre lo stesso alla piena disponibilità del legittimo proprietario; il bene sequestrato, infatti, resta nella sfera della proprietà del legittimo proprietario, sottraendogli però la piena disponibilità del bene di che trattasi (si può definire un “vincolo di indisponibilità”).

Il provvedimento che, per contro, opera lo spossessamento del bene, con la consequenziale fuoriuscita dello stesso dalla sfera della proprietà

dell'interessato è la CONFISCA. Per procedere alla confisca di un qualsiasi bene è necessaria l'adozione di un provvedimento espresso.

Il sequestro è una misura cautelare amministrativa applicabile ogni qual volta risulti comminata dalla normativa la sanzione accessoria della confisca.

Il sequestro amministrativo deve essere convalidato, entro quarantotto ore, dall'Autorità Sanitaria Locale e, normalmente, il proprietario del bene è anche individuato come depositario del bene stesso.

Singolare previsione della Legge 24 novembre 1981, n 689: l'art. 19, infatti, dispone che l'interessato possa, anche immediatamente, proporre opposizione al sequestro stesso ed il comma 3 dello stesso articolo prevede che *"Quando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro."*; se non è proposta l'opposizione il sequestro, se viene confermato, non ha scadenza temporale.

In questo caso al è assegnata una valenza giuridicamente rilevante al silenzio (silenzio = accoglimento dell'istanza). Il comma 1 dell'art. 19, infatti, dispone che *"Sull'opposizione la decisione è adottata con ordinanza motivata emessa entro il decimo giorno successivo alla sua proposizione. Se non è rigettata entro questo termine, la opposizione si intende accolta."* La norma dispone che per riconfermare la validità del sequestro l'Autorità competente debba necessariamente rigettare l'istanza di opposizione, entro il termine perentorio di 10 giorni; l'infruttuoso trascorrere del suddetto periodo produce, come conseguenza, il ripristino del diritto di pieno godimento e disponibilità del bene da parte del proprietario.

Esaminiamo un aspetto del sequestro amministrativo che si concreta nel caso in cui il vincolo sia stato apposto in attesa dei referti analitici e che l'esito sia sfavorevole; poniamo ancora ad es., che in quel certo alimento, siano contenuti residui di fitofarmaci in quantità eccedente i limiti di tolleranza (violazione dell'art. 5, lettera h), L. 283/62).

La notizia di reato si concreta, in effetti, solamente dopo l'avvenuta certificazione, da parte del Laboratorio che ha effettuato le analisi, dell'accertato superamento dei limiti di tolleranza e, consequenzialmente, corre l'obbligo di cui all'art. 347 C.P.P.: in questo caso il sequestro amministrativo viene *"trasformato in giudiziario"*, come si usa dire in gergo dagli "addetti ai lavori",

Si desidera rilevare come il termine "*trasformato*" ha finito per rappresentare, in svariate occasioni, un momento di confusione giuridica, in primo luogo proprio fra "gli addetti ai lavori" stessi. In realtà, infatti, non è possibile parlare di "trasformazione" del sequestro amministrativo che, per contro, ha una propria autonomia ed è, consequenzialmente, reciprocamente indipendente da quello giudiziario; i due atti, però, non sono completamente refrattari l'uno nei confronti dell'altro poiché il sequestro giudiziario, durante tutto il periodo della sua validità, sospende l'efficacia, sovrapponendosi ad essa, del sequestro amministrativo che, se non espressamente revocato dall'Organo che lo ha emesso, resta in essere, pronto a dispiegare i suoi effetti qualora vengano meno i vincoli posti dall'Autorità Giudiziaria.

Occorre valutare bene se conviene lasciare in essere il sequestro amministrativo oppure se, una volta convalidato quello giudiziario, è preferibile chiederne la revoca.

Il primo atto del sequestro amministrativo, rappresentato dal "Verbale di sequestro amministrativo", è compiuto in occasione di un'ispezione e deve essere convalidato, come già detto, entro quarantotto ore, dal Sindaco, il quale, nella fattispecie, agisce non già come Ufficiale di Governo bensì come rappresentante della Comunità, segnatamente nella sua veste di Autorità Sanitaria Locale.

Il sequestro amministrativo soffre di una procedura piuttosto lunga e complessa, che finisce per porre ulteriori aggravii, soprattutto per quanto concerne la possibilità di effettuare alcuni interventi, al bene sottratto alla disponibilità del legittimo proprietario.

Perdurando la validità del sequestro spesso si concreta la necessità di sottoporre la merce sequestrata a (ulteriori) campionamenti, operazione che necessita, prioritariamente di un provvedimento di dissequestro (da richiedersi, motivandolo, all'Autorità convalidante) e di un successivo provvedimento di sequestro che, a sua volta, deve essere convalidato dalla stessa Autorità entro le 48 ore successive (questi atti, solitamente, sono riassunti nell'atto di dissequestro finalizzato ad una certa operazione (^{nota 1})).

Si tenga presente, inoltre, che il bene sottoposto a sequestro, nel corso della validità del provvedimento, può andare soggetto ad alterazioni tali che ne pregiudichino irrimediabilmente l'uso ovvero ne facciano diminuire il valore o la futura possibilità di collocazione sul mercato; il proprietario, in questi casi, potrebbe avere interesse ad effettuare determinate operazioni sul bene stesso al fine di minimizzare i danni patrimoniali e commerciali derivanti dal provvedimento restrittivo (ad es.: trasformandolo, o confezionandolo ovvero

ponendo semplicemente in essere azioni volte alla sua conservazione con modalità differenti rispetto a quelle in atto al momento del sequestro).

Per effettuare anche una sola di queste operazioni, però, occorre che il proprietario inoltri apposita domanda all'Autorità che ha emesso il provvedimento di convalida del sequestro che a sua volta la inoltra per il parere ai competenti uffici dell'Azienda USL e, in caso di parere favorevole, rilascia la relativa autorizzazione ad effettuare quanto richiesto.

Tutto finito? Ancora no, poiché, una volta terminate le operazioni richieste occorre procedere ad un nuovo sequestro, riportando il tutto al punto iniziale di un qualsiasi sequestro amministrativo. Com'è facilmente intuibile i tempi burocratici non sono esattamente rapidissimi (anzi!) e, per questo motivo, i costi che il proprietario della merce deve sopportare aumentano notevolmente.

Partendo da questi dati di fatto mi sono posto una domanda: è possibile elaborare una fattispecie giuridicamente valida per assicurare la rintracciabilità della merce senza per questo precludere la rapida esecuzione di determinate operazioni che consentano non solo di conservare integro il bene ma anche, eventualmente, di trasformarlo in un altro, fermo restando che la sua effettiva messa in commercio è rigidamente subordinata alla risoluzione in senso favorevole dei motivi e delle motivazioni che hanno originato l'adozione del provvedimento stesso?

Una risposta a tale possibilità ho ritenuto di trovarla nell'art. 650 Codice Penale (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità); su questa ipotesi ho sviluppato la mia tesi della mia laurea (la seconda) in Tecniche della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, relatori Sost. Proc. Aldo Aceto ed Avv. Cass. Clorinda Petroseolo.

La necessità di usufruire di uno strumento snello e, al tempo stesso, cogente per il soggetto obbligato, il "Vincolo sanitario" per l'appunto, è nata dai Servizi Veterinari, che si sono trovati di fronte all'esigenza di applicare un provvedimento cautelativo per la salute pubblica che permettesse l'esecuzione di determinate operazioni, per la precisione consentire il trasferimento di animali o sostanze alimentari da un luogo ad un altro, anche in carenza di tutta la documentazione necessaria, dando, in tal modo, la possibilità di regolarizzare la propria posizione in tempi successivi.

In questo caso il sequestro amministrativo non sarebbe stata una misura pienamente rispondente allo scopo e, consequenzialmente, è stato escogitato un sistema che potesse, da un lato, porre dei vincoli e, dall'altro, consentire lo spostamento degli animali o delle sostanze alimentari,

interessati. L'affermazione secondo cui il sequestro amministrativo, anche se convalidato dal Sindaco, non è una misura applicabile è suffragata anche dal fatto che l'atto di che trattasi si sarebbe scontrato, inevitabilmente, con il limite territoriale del Comune, perdendo di validità una volta uscito dal territorio di competenza. A questo punto, per evitare qualsiasi soluzione di continuità del provvedimento, si rende necessaria l'adozione di un analogo atto da parte del Sindaco del Comune confinante. Come agire poi nel caso si trattasse di Comuni non contigui territorialmente, oppure di uscire dal territorio Regionale o, addirittura, della Nazione?

Occorreva un provvedimento che mantenesse inalterata la sua validità e che consentisse sia il controllo sia l'adozione di eventuali, ulteriori, provvedimenti da parte di altri U.P.G., espressamente delegati allo scopo, competenti per territorio.

Come se non bastasse occorre anche considerare il caso in cui il soggetto interessato non aveva violata norma alcuna, anzi, aveva presentato un'istanza per poter effettuare certe operazioni, ma la documentazione era risultata carente: in questo caso non sarebbero esistiti i presupposti giuridici per procedere ad un sequestro cautelativo, poiché non era stata violata norma alcuna e nemmeno erano state intraprese azioni di sorta. Che fare quindi? Rigettare la domanda per carenza di documentazione (ed esporsi al rischio di ricorsi ed eventuali richieste di danni) oppure ... Proprio da "oppure" è scaturita l'idea di adottare un atto denominato "Vincolo Sanitario", che permettesse il trasferimento da un luogo all'altro dei beni oggetto dell'istanza e, al tempo stesso, obbligasse il richiedente sia a presentare tutta la documentazione necessaria entro un tempo ragionevole sia a sottoporsi a verifiche da parte del Servizio Veterinario competente per territorio.

Le premesse erano quanto mai positive, ma la procedura seguita non era corretta, poiché, a monte, non era stata elaborata una teoria su cui costruire un modello che rispondesse alle esigenze che si erano concretate, ma si era seguita la strada inversa, adottando un modello (il verbale istitutivo del vincolo) non supportato da un'adeguata elaborazione teorica.

La mancata elaborazione della teoria ha generato l'assenza sia dell'indicazione della norma legittimante l'apposizione del vincolo sia del dispositivo sanzionatorio, per cui, a fronte di un mancato rispetto di quanto disposto, mancava la possibilità di procedere all'applicazione di una qualsiasi forma di sanzione: in altre parole l'adesione ed il rispetto a quanto disposto era di carattere esclusivamente volontaristico che non metteva però al riparo da eventuali inosservanze che, a loro volta, erano, di fatto, non sanzionabili.

La teoria da me elaborata parte, come già evidenziato in precedenza, dalla premessa che nel termine "Autorità" debbano essere ricompresi non solo il Responsabile dell'Organo o del Servizio della Pubblica Amministrazione cui sono assegnate determinate funzioni, ma anche coloro che, a causa dell'appartenenza ad una data Amministrazione, sono tenuti a svolgere determinati funzioni, soprattutto quelle inerenti al controllo (vigilanza ed ispezione) ed alla prevenzione.

Restava, a questo punto, l'individuazione della norma, ovvero delle norme, da applicare allo scopo, fissando, prioritariamente, i requisiti minimi che dovevano essere soddisfatti dalla norma stessa ed identificati dal sottoscritto nei sottoriportati:

1. essere applicabile oggettivamente;
2. possedere un dispositivo coercitivo/afflittivo che ponesse al riparo da facili (ed "indolori) elusioni del vincolo imposto;
3. non venisse pregiudicata l'applicazione di altre disposizioni della normativa, soprattutto quelle con rilevanza di carattere penale.

Con " applicabile oggettivamente" si vuol intendere la possibilità di applicazione della norma presa in esame ad una pluralità indistinta di persone che esercitino una determinata attività; nella fattispecie trattavasi di allevatori, ma la mia analisi ha abbracciato una più ampia categoria di attività, in primo luogo l'industria alimentare, arrivando a comprendere anche le industrie sementiere oppure importazioni da paesi extracomunitari di prodotti contenenti sottoprodotti di origine animale ed altro ancora, mentre per dispositivo coercitivo/afflittivo s'intende la capacità della norma di dettare disposizioni che la rendano cogente e, al tempo stesso, capace di irrogare una sanzione ai trasgressori.

Anche la possibilità che resti impregiudicata la procedibilità ai sensi di altre disposizioni penali nel caso si concreti un reato di maggior gravità, come, poniamo, il caso sia integrata la violazione di cui agli artt. 444 e/o 452 C. P. è stata considerata quale requisito imprescindibile.

La norma succitata è stata rintracciata come già detto, nell'art. 650 C. P. che assolve tutti e tre i requisiti sopra descritti e che, al tempo stesso, costituisce un buon deterrente proprio per la natura penale della relativa sanzione. Vero è che, ad un primo esame può apparire poco afflittiva la pena prevista (l'ammenda fino a € 206 in alternativa all'arresto fino ad un massimo di tre mesi) soprattutto a fronte di sanzioni amministrative pecuniarie di entità ben più rilevante, ma resta, comunque incontrovertibile, la natura penale della

sanzione e la conseguenziale necessità di affrontare un procedimento giudiziario che è, senza dubbio, più oneroso del procedimento amministrativo (basti pensare, a tale proposito, alle spese legali da sostenere in ogni caso e, in caso di condanna, alle eventuali spese processuali oltre alla eventualità di avere la cosiddetta "fedina penale sporca").

Chiudo questa parentesi precisando che il vincolo sanitario non è un "atto amministrativo affatto nuovo", mentre, in positivo, esso è un termine utilizzato al solo scopo di identificare un atto che trova il suo fondamento giuridico nel Codice Penale; in altre parole si può affermare che il termine "Vincolo Sanitario" è la rappresentazione simbolica di un concetto giuridico (astratto) già esistente (l'art. 650 C.P.), riferito ad un particolare provvedimento cautelativo, utilizzato per i motivi e le motivazioni suddette, ed è il frutto di una ricerca, effettuata all'interno della normativa, volta ad individuare compiutamente tutti gli ambiti di applicazione della norma stessa.

Fatta questa digressione torniamo alle sanzioni amministrative, precisamente all'art. 8, legge 689/81.

"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."

Questo articolo deve essere messo in relazione anche con l'art. 11.L. 689/81

"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 nella 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, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche."

Da quanto sopra discende che la previsione dell'art. 11, L. 689/81 è rivolta all'Autorità che irroga la sanzione, la sola a poter sindacare se ed in quale grado ricorrano, ovvero se non ricorrano affatto, le condizioni ivi indicate.

Nel caso in cui taluno, “... 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.” occorre mettere in relazione tale dettato con quanto previsto dall'art. 11, L. 689/81 (Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite massimo e nella 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, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche.)

Dalla lettura combinata dei due articoli discende che:

- 1) è sottratta la possibilità all'Accertatore di operare qualsiasi applicazione di quanto previsto dall'art. 8, L. 689/81;
- 2) chi accerta la violazione deve fare riferimento all'art. 16 L. 689/81 e moltiplicare la somma così ottenuta per quante sono le singole irregolarità. Ovviamente la somma così ottenuta risulta francamente eccessiva, sicuramente sproporzionata a quanto, in concreto, sarà applicato dalla competente Autorità. Attenzione, procedere in altro modo non solo è arbitrario ma anzi si configura quale possibile condotta penalmente rilevante.

Personalmente ho dovuto comminare ad un piccolo ristoratore (atti trasmessi dall'Autorità Giudiziaria, fra l'altro), una sanzione di 99.000.000 di vecchie Lire (inflazionate fin che si vuole, ma per il destinatario era la bancarotta istantanea!).

In sede di notifica sono partito ... dalla fine. Per prima cosa ho spiegato le modalità del ricorso, ho spiegato che la norma non mi lasciava altra scelta e solo alla fine delle spiegazioni ho detto l'entità della somma che ero obbligato a scrivere sul verbale. Dopo un principio di svenimento ha seguito il mio consiglio, ha presentato il ricorso ed ha pagato, allora, poco più di tre milioni di lire (poco di più del pagamento in forma ridotta), rateizzati.

Non spetta a chi contesta la violazione preoccuparsi di quanto stabilito dall'art. 11, L. 689/81, al limite, se richiesto, esprimerà un parere in merito (nel caso del piccolo ristoratore non fu richiesto, ufficialmente, parere alcuno: fu sufficiente una telefonata al sottoscritto per chiarire il tutto); quanto all'importo della sanzione esso deve essere determinato tenendo conto che al trasgressore può essere comminata, al massimo, una pena pecuniaria di cui “... alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.”.

Quanto disposto dall'art. 8, L. 689/81, chiaramente indica, particolare non trascurabile, che non è automatica la moltiplicazione per tre (è, infatti, il massimo dell'importo non l'importo, da comminare) e che l'Autorità deputata ad emettere l'Ordinanza-Ingiunzione non può né condannare il trasgressore al semplice pagamento del minimo della sanzione prevista per la violazione più grave né può oltrepassare il triplo dell'importo della stessa.

Per intenderci chiaramente ed a scanso di equivoci, poniamo che la violazione sia punita con una sanzione pecuniaria compresa fra 250 e 1500 € e, poniamo sempre, siano state commesse 10 violazioni della stessa norma con un'unica azione. Il pagamento in misura ridotta è pari, ai sensi della L. 689/81, a 5000 €.

Ovviamente il trasgressore inoltrerà gli scritti difensivi che, poniamo sempre, a loro volta non trovano accoglimento presso l'Autorità adita e, consequenzialmente, è emessa l'apposita Ordinanza-Ingiunzione.

L'Autorità di che trattasi deve indicare, nell'atto ingiuntivo, anche l'ammontare della somma, indicandola fra una qualsiasi compresa nell'intervallo $>250 \text{ €} - \leq 4500 \text{ €}$ (è appena il caso aggiungere che deve motivarne la scelta).

Per finire mi riallaccio brevemente alle sanzioni condizionate previste dal D. Leg.vo 155/97.

Qualora il soggetto non ottemperi alle prescrizioni incorre in sanzioni piuttosto onerose e, consequenzialmente, il ricorso all'Autorità Sanitaria prima ed al Giudice di Pace poi è assai frequente.

Proprio nel caso di ricorso al Giudice di Pace contro l'ordinanza - ingiunzione si è verificata una novità: alcuni Comuni della Provincia di Parma in cui opero hanno chiesto l'intervento di un Tecnico della Prevenzione, non importa se accertatore o meno della violazione, avanti al Giudice di Pace.

È questa una novità che, se dovesse divenire una prassi consolidata, costituirebbe un'ulteriore prova del riconoscimento dell'alto grado di professionalità raggiunto dai Tecnici della prevenzione.

Per la cronaca: nei casi succitati il Giudice di Pace non solo ha confermato la sanzione, ma ha pure condannato il ricorrente al pagamento delle spese processuali; considerando che i ricorrenti erano accompagnati dai rispettivi Difensori di fiducia, questo significa anche che gli atti precedenti erano stilati in modo ineccepibile dai Colleghi che li avevano predisposti.

nota 1 (pag 36)

In occasione della discussione un Collega mi ha posto un quesito circa la conferma del sequestro amministrativo di sostanze alimentari che io ho asserito dover essere confermato, entro le 48 ore, dall'Autorità Sanitaria; in pericolare mi è stato chiesto di indicare quale fosse la fonte normativa.

Come spesso accade quando una norma è applicata meccanicamente da molto tempo, ho avuto un momento di vuoto di memoria, rammentandomi solamente della Legge Regione Emilia-Romagna 21/84, che, ahimè, non ha valenza alcuna in terra lombarda!

Controllando, successivamente, la normativa ho appurato che la Legge Regionale 21/84 cita espressamente il D.P.R. 327/80, il cui art. 20, comma 1, seconda proposizione, testualmente dispone: "In caso di necessità ed urgenza può procedere al sequestro anche il personale di cui all'ultimo comma del predetto art. 3 (*vi sono comprese anche le Aziende USL n.d.s.*), salvo conferma, nel termine di 48 ore, da parte dell'Autorità Sanitaria" (vedasi anche l'art. 1 del D.P.R. 327/80).

Ora si potrebbe porre un ulteriore quesito: è prevalente il D.P.R. 327/80 oppure la L. 689/81? personalmente sono dell'avviso che, in questo caso, prevalga il D.P.R. 327/80,

Questa mia convinzione trae origine non solo dal fatto che trattasi di Legge che gode, in merito, del principio di specialità, ma anche dal diritto che il cittadino ha di veder applicate le garanzie di difesa (è evidente, in questo caso, il parallelismo che esiste con le garanzie di difesa accordate in ambito penale).

Spero di aver fugato i dubbi esistenti su questo punto.