

## DIFESA DEL TRASGRESSORE AI SENSI DELLA LEGGE 689/81

Avv. Patrizia Longo. Ispettore del lavoro Coordinatore presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Vercelli

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

### INTRODUZIONE

L'emanazione della Legge 24 novembre 1981 n. 689, Modifiche al sistema Penale, ha introdotto una grossa novità nel sistema sanzionatorio previsto dal nostro ordinamento, in quanto ha codificato quello che era già nell'intenzione del legislatore e cioè di sostituire la pena dell'ammenda e della multa con una sanzione amministrativa che si concretizza nell'obbligo di pagare una determinata somma. Si può pertanto dire che contenuto della sanzione amministrativa è un'obbligazione che ha come oggetto una somma di denaro.

L'aggancio all'illecito civile non può che essere evidente. Infatti sia nell'illecito civile che nell'illecito amministrativo, da parte del trasgressore, incombe l'obbligo del pagamento di una somma di denaro. Ma la natura di tale obbligo è sostanzialmente diverso. Infatti, mentre nell'illecito civile il pagamento di una somma di denaro ha natura risarcitoria e recuperatoria del patrimonio del soggetto danneggiato, nell'illecito amministrativo l'obbligo del pagamento della sanzione amministrativa ha il suo fondamento nella violazione di una norma dettata per la tutela di interessi generali.

Si può quindi dire che tale sanzione, così come è stato evidenziato in dottrina, pur consistendo nell'obbligazione del pagamento di una somma di denaro, ha conservato scopo e funzione **afflittiva** (il trasgressore con il proprio comportamento ha violato delle norme di legge e deve essere punito) **dissuasiva** (il trasgressore è consapevole del danno che gli deriva dall'aver violato la legge e viene disincentivato dal perseverare a violare) **retributiva** (proporzionalità della sanzione alla gravità del comportamento).

Analizzando quindi la natura giuridica della sanzione amministrativa di cui alla L.689/81 si può osservare che essa, pur avendo contenuto economico non ha le caratteristiche tipiche del risarcimento in via civile, ma ha mantenuto quelli che sono i principi fondamentali del codice penale e cioè la personalità della responsabilità (art.3) l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria di pagare la sanzione in conseguenza della morte del reo e la intrasmissibilità della medesima agli eredi (art.7)

Ma la particolarità di tale sistema sta nel fatto che, esclusa la natura civilistica della sanzione amministrativa, pur riconoscendo in essa le peculiarità tipiche dei principi fondamentali del diritto penale, la natura giuridica della sanzione amministrativa, sia per la dottrina che per la

giurisprudenza, è di tipo amministrativo. Infatti l'atto, con il quale si estrinseca il potere dell'Autorità amministrativa di infliggere la sanzione e cioè l'ordinanza-ingiunzione, ha di fatto la natura di atto di atto amministrativo in senso stretto in quanto ha i seguenti requisiti:

- 1) emanazione di un organo avente capacità di produrre unilateralmente modificazioni giuridiche nella sfera dei terzi;
- 2) immediata esecutività perché non necessita di procedure ulteriori;
- 3) attitudine a divenire definitivo;
- 4) esecutorietà immediata in quanto può essere portata ad esecuzione direttamente dalla Pubblica Amministrazione.

Prima di addivenire all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione, prevista dall'art. 18 della legge 689/81, è necessario però che si sviluppi l'iter previsto dalla legge stessa.

A norma dell'art. 13 " 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...". Quindi innanzitutto è necessario che vengano svolti degli accertamenti da parte degli organi addetti al controllo. Accertata la violazione, questa, a norma dell'art. 14 1° comma "quando è possibile deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa ", altrimenti recita sempre l'art.14 2° comma "se non è avvenuta la contestazione immediata.....gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento" Con l'atto di contestazione o notificazione il trasgressore, ai sensi dell'art. 16, viene ammesso al pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione. Qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto. (art.17).

Conseguentemente l'Autorità destinataria del rapporto ha la possibilità, sulla base degli elementi di prova raccolti dagli organi dell'accertamento, di emanare ordinanza-ingiunzione o ordinanza di archiviazione. Ma proprio in questa fase, in un momento che si può definire di " riflessione" per l'Autorità amministrativa, si estrinseca la prima possibilità, che i destinatari del verbale di illecito amministrativo hanno, di potersi difendere adducendo le proprie ragioni.

## **ART.18, 1° 2° COMMA LEGGE 689/81**

Il sistema sanzionatorio introdotto dalla L.689/81, che prevede quindi la conversione in sanzione amministrativa pecuniaria della pena, quale la multa e l'ammenda, comporta conseguentemente che il sistema di difesa di cui può avvalersi il trasgressore è altrettanto innovativo.

Innanzitutto è doveroso osservare la posizione in cui viene trovarsi l'Amministrazione irrogatrice della sanzione amministrativa.

Facendo una rapida analisi dell'iter sanzionatorio, possiamo osservare che in una prima fase, cioè quella in cui è prevista la contestazione e la notificazione dell'illecito amministrativo commesso tramite apposito verbale, il trasgressore può ai sensi dell'art.18 1° comma della L.689/81, presentare scritti difensivi e chiedere di essere sentito all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art.17 della suddetta legge. Ai sensi dell'art.18 1° e 2° comma della legge in questione **"entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art.17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.**

**L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatta richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione e alle persone che vi sono obbligate solidalmente, altrimenti emette l'ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto"**

E' evidente che la natura amministrativa del nuovo sistema, a differenza del sistema penale, introduce la possibilità per gli interessati di poter instaurare una prima forma di difesa, che si estrinseca nella possibilità di esternare le proprie ragioni all'Autorità competente che poi deciderà se emettere ordinanza-ingiunzione, oppure se emettere ordinanza di archiviazione.

La presentazione di scritti difensivi e memorie, che gli interessati hanno facoltà di presentare e non certo l'obbligo, rappresenta uno strumento utile per poter esprimere le proprie ragioni in merito al verbale di illecito amministrativo a loro notificato a seguito di accertamento ispettivo.

Il legislatore ha voluto così, con l'emanazione dell'art.18, 1° e 2° comma della L. 689/81 intraprendere un discorso di comunicazione tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione che prima, in vigenza del sistema penalistico sanzionatorio in materia di legge e legislazione sul lavoro, era impossibile e neanche prevedibile. Ma chi sono gli "interessati" a presentare memorie e scritti

difensivi avverso il verbale di contestazione dell'organo di vigilanza? Sono sicuramente i destinatari di tale verbale, e quindi il trasgressore cioè l'autore materiale della violazione; coloro che hanno concorso alla violazione amministrativa ai sensi dell'art. 5 della Legge 689/81; gli obbligati solidali di cui all'art. 6 della legge suddetta.

E' concorde sia la dottrina **(1)** che la giurisprudenza **(2)** nel confermare che il termine è imposto a pena di decadenza e che il rispetto di esso costituisce un onere per l'interessato. Scaduto il termine, l'Amministrazione potrà ugualmente, a propria discrezionalità, soddisfare la richiesta di audizione pervenuta tardivamente, ma il rifiuto non potrà più essere valutato come motivo di illegittimità dell'operato dell'Ufficio.

Se però la richiesta di audizione da parte dell'interessato avviene nel termine previsto dalla legge, il mancato espletamento della procedura da parte dell'Amministrazione non costituisce una mera facoltà, ma una condizione di validità del procedimento "onde il relativo difetto comporta la nullità insanabile dell'ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione amministrativa" **(3)**.

Prima dell'emanazione del provvedimento sia esso di ordinanza-ingiunzione che di ordinanza di archiviazione, l'Autorità amministrativa ha l'obbligo di prendere in considerazione le difese dell'interessato, ma tuttavia sembrerebbe escludersi che in capo all'Amministrazione vi sia il dovere di svolgere una vera e propria istruttoria relativamente alle argomentazioni difensive presentate. **(4)**. Per il cittadino non sussiste alcun diritto a pretendere una vera e propria istruttoria o una sorta di processo, fermo restando che potrà pretendere che gli sia comunicato il giorno in cui dovrà avvenire la sua audizione e che delle sue dichiarazioni venga stesa una verbalizzazione da allegarsi alla pratica.

---

(1) Cfr. Francesco Bartolini "Il codice delle depenalizzazioni" editrice La Tribuna Piacenza (2) Cass. Sez. Civ. Sez. Lavoro 17 giugno 1997 n. 5429; Cass. Civ. Sez. Lav. 7 febbraio 1992 n. 1344;

(3) Cass. Civ. Sez. I 4 aprile 1990 n. 2792. Cass. Sez. Civ. 21 agosto 1997 n. 7811;

(4) L'art. 18 della l. 689/81 impone all'autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto l'obbligo degli interessati che ne abbiano fatta richiesta e di tenere conto dei documenti dagli stessi inviati e degli argomenti esposti negli scritti difensivi, ma non attribuisce al presunto responsabile il diritto a pretendere una vera e propria istruttoria ed una sorta di anticipazione del processo, rientrando nell'ambito delle facoltà discrezionali della stessa autorità amministrativa quella di assumere ulteriori informazioni sui fatti (anche tramite l'audizione di testimoni), il cui esame e controllo sono consentiti agli interessati nel corso del giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione e restano soggetti alla valutazione da parte del giudice. Cass. civ. sez. I, 21 agosto 1997, n. 7811

---

La norma in questione si limita ad affermare che l'Autorità competente, qualora ritenga fondato l'accertamento, determina, con ordinanza, l'ammontare della sanzione, "sentiti gli interessati ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi"

Pertanto si può ritenere che solo le suddette attività sono richieste, dal legislatore, alla Pubblica Amministrazione, che ha quindi il compito di determinare l'ammontare della pena pecuniaria sulla base dell'accertamento effettuato dall'organo di vigilanza.

L'Autorità amministrativa, per contro, rispettando il principio dell'economia processuale e il principio dell'autotutela, avrà il dovere di prendere in considerazione l'attività difensiva del cittadino, e nell'esercizio delle sue facoltà discrezionali può anche sentire gli accertatori per avere chiarimenti in merito al verbale, dando luogo ad una sorta di contraddittorio fra trasgressore ed organo di vigilanza.

Pertanto non si può che pervenire alla conclusione che per una ben motivata emanazione del provvedimento di ordinanza-ingiunzione è necessario che l'attività dell'organo di vigilanza sia corretta sia nella legittimità (contestazione e notificazione del verbale di illecito amministrativo nel termine di 90 giorni che decorrono dall'accertamento della violazione, identificazione corretta del responsabile della violazione, corretta applicazione di norme, circolari e interpelli ministeriali) che nel merito (elementi di prova).

Il Ministero del Lavoro già con **circolare n. 70/82 del 03/06/82**, e quindi agli albori dell'entrata in vigore della Legge 689/81, aveva già emanato direttive in merito, esprimendosi : " **L'Autorità Amministrativa, qualora ritenga infondato l'accertamento, è tenuta ad emettere ordinanza motivata di archiviazione degli atti che va comunque comunicata all'organo che ha redatto il rapporto** ". Dalla lettura della norma e della circolare ministeriale si evince che l'istruttoria antecedente all'emanazione di uno dei due provvedimenti (ordinanza-ingiunzione o ordinanza di archiviazione) è di particolare rilevanza e deve essere oggetto di particolare attenzione. Anzi, in base alla circolare ministeriale, l'Autorità amministrativa avrebbe un vero e proprio obbligo di archiviazione, in caso di accertamento infondato o viziato di legittimità, e non solo una facoltà.

L'opportunità di emettere ordinanza-ingiunzione o ordinanza di archiviazione deve essere oggetto di appropriata valutazione da parte dell'Autorità amministrativa, in quanto l'emissione di una ordinanza-ingiunzione non ben motivata e supportata da validi elementi di prova comporta il rischio, per l'Amministrazione, di perdita dell'eventuale causa di opposizione, instaurata ai sensi dell'art. 22 della legge 689/81, con relativa soccombenza alle spese legali e conseguente danno per l'erario.

La giurisprudenza ha affermato che l'ordinanza di archiviazione adottata dal Prefetto ex art. 204, comma 1,c.s., non ha alcuna influenza sul giudizio civile di responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli nel quale sia controversa la conformità alle norme del codice della strada della condotta di guida tenuta da uno dei conducenti, in quanto, "non essendo un provvedimento giurisdizionale " , " mai può precludere il giudizio di accertamento della responsabilità medesima".

L'ordinanza di archiviazione, ha precisato la pronuncia, configura un riesame gerarchico del provvedimento di accertamento dell'infrazione in riferimento "sostanzialmente alle regole di buona amministrazione nell'esercizio dei poteri" in materia di disciplina della circolazione stradale che, "pur toccando la sfera particolare dell'interessato, nulla ha a che vedere col suo diritto soggettivo d'essere risarcito" per i danni subiti a seguito dell'incidente. **(5)**

Alla luce di quanto espresso dalla suprema Corte si può affermare che l'ordinanza di archiviazione non acquista forza di giudicato e non impedisce, quindi, nuovi e contrari accertamenti in sede giurisdizionale.

### **ARTT. 22 E 23 LEGGE 689/81**

Ai sensi dell'art. 22 comma 1° della sopra citata legge " **contro l'ordinanza ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento.**"

Siamo quindi davanti ad un ulteriore strumento di difesa posto dal legislatore avverso il provvedimento emesso dall'autorità amministrativa dopo le opportune valutazioni e con le necessarie motivazioni.

Al tempo della prima legge depenalizzatrice si dubitò della natura dell'opposizione e precisamente se essa dovesse essere considerata una vera e propria impugnazione oppure se essa desse inizio ad un ordinario giudizio di accertamento. La Corte di Cassazione **(6)** riconobbe che detta opposizione apre un giudizio di cognizione ordinaria che in un primo momento si ritenne avere per finalità l'accertamento dell'illegittimità o meno di un atto amministrativo. Pertanto la procedura successiva all'opposizione fu considerata rientrante nell'ambito processuale del diritto civile: si negarono al giudice poteri di iniziativa d'ufficio non espressamente conferiti dalla legge e la controversia venne ricondotta entro lo schema generale del principio dispositivo che vige nel giudizio civile ordinario.

---

**(5) Cass. Civ., Sez. Unite, 2 giugno 1993, n.6139**

**(6) Cass. Sezioni Unite, 16 maggio 1973, n.1387**

## Oggetto dell'opposizione

Dopo l'entrata in vigore della legge 689/81 si è mutata opinione circa il contenuto dell'azione: **a costituire oggetto dell'opposizione non è la illegittimità dell'atto amministrativo, ma la stessa pretesa sanzionatoria.**

A ciò si è pervenuti in base alle seguenti considerazioni:

- Il giudicante accoglie l'opposizione nel caso in cui per insufficienza di prove appaia dubbia la responsabilità dell'opponente, ciò comporta che il giudice deve fare un controllo di merito sull'addebito;
- Può essere dichiarata l'estinzione per prescrizione della pretesa sanzionatoria, se la prescrizione matura in corso di causa o anteriormente;
- È stato abbandonato il concetto di presunzione di legittimità dell'atto amministrativo a fronte del quale era l'opponente a dover fornire la prova del contrario.

La Corte di Cassazione Sezione Unite con la pronuncia del 19 aprile 1990, n. 3271 aveva precisato che il giudizio di opposizione è costruito come giudizio di impugnazione ma, in realtà tende **all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria**. Il giudizio, una volta accertata l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione, va definito con il suo annullamento. Infatti né la Pubblica Amministrazione può chiedere, né il giudice può disporre un provvedimento sostitutivo al di fuori del caso della rideterminazione della sanzione.

Il procedimento segue le regole del processo civile. E' precluso al giudice di fondare la propria decisione su una "causa pretendi" diversa da quella dedotta, sulla base di una propria attività di accertamento.

E' comunque esclusa l'applicabilità di alcune norme del codice di procedura civile quale l'art.181 in quanto la mancata comparizione dell'opponente è regolata dall'art. 23 L.689/81; dell'art. 110 in quanto la morte della persona fisica determina l'estinzione del diritto a riscuotere la sanzione e la conseguente cessazione della materia del contendere; dell'art. 185, sul tentativo di conciliazione, per l'indisponibilità dell'oggetto della controversia; dell'art.164 relativamente alle ipotesi sanabili soltanto con effetto "ex nunc", perché nel frattempo maturano i tempi di decadenza e l'ordinanza-ingiunzione diventa inoppugnabile; dell'art. 307 laddove sancisce l'estinzione del processo per mancata rinnovazione della domanda introduttiva o per mancata citazione del terzo, in quanto nel procedimento in opposizione a tutte le notifiche provvede l'ufficio.

Oggetto dell'opposizione non è quindi, sulla base del ragionamento svolto e alla luce dell'orientamento giurisprudenziale, la verifica della legittimità o meno dell'ordinanza-ingiunzione, bensì l'esercizio della potestà punitiva della Pubblica Amministrazione. Pertanto l'opposizione può avere ad oggetto esclusivamente un provvedimento avente natura

comminatoria, in cui si estrinseca la facoltà punitiva della Pubblica Amministrazione, e che ha la caratteristica di diventare, se non opposto, titolo esecutivo azionabile con riscossione coattiva tramite cartelle esattoriali. Alla luce di quanto sopra esposto, l'opposizione non è proponibile avverso atti preliminari o preparatori dell'ordinanza – ingiunzione, quali il verbale di accertamento e di contestazione.

### **Termini per proporre l'opposizione**

L'opposizione si propone con ricorso e deve essere depositato nella cancelleria del giudice civile entro il termine di trenta giorni, o di sessanta giorni se l'opponente risiede all'estero, dalla notifica dell'Ordinanza-ingiunzione. L'inosservanza di detto termine, che è un termine di decadenza e quindi perentorio, comporterà la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione, da emettersi dal giudice civile anche d'ufficio. Il computo del termine segue le regole del processo civile: non si calcola il "dies a quo" giorno iniziale, mentre si calcola il "dies ad quem"(giorno finale). Infatti non è disposto in modo espresso, come in altri casi, che si tratta di giorni "liberi".

### **Legittimazione attiva e passiva**

Per quanto riguarda la **legittimazione attiva** all'opposizione, è consolidata l'opinione che essa spetta ad ogni soggetto obbligato al pagamento della sanzione, sia egli autore della trasgressione oppure obbligato in solido. La giurisprudenza ha individuato il soggetto legittimato a proporre l'opposizione nel titolare di un interesse, giuridico e non di mero fatto, alla rimozione di un provvedimento del quale è diretto destinatario.

Per quanto riguarda invece la **legittimazione passiva**, superato il primo momento in cui era opinione corrente che, con riguardo alla competenza statale, si ravvisava quale unico legittimato passivo all'opposizione il ministro competente per la materia a cui si riferiva la violazione, la giurisprudenza ha evidenziato che potesse assumere veste di parte agli effetti formali e sostanziali, la stessa autorità dalla quale promanava l'ordinanza-ingiunzione in quanto essa risultava "... deputata per legge a farsi portatrice della pretesa al pagamento della somma in cui la sanzione amministrativa si concreta..." (Cass. Civ. Sezioni Unite, 5 ottobre 1976 n.3252).

La legge di depenalizzazione del 1981 stabilisce in modo definitivo, che legittimata a resistere in giudizio è " l'autorità che ha emesso l'ordinanza..." e quindi quella individuata dai

provvedimenti legislativi o regolamentari cui l'art.17 della L.689/81 demanda la concreta individuazione degli organi competenti a ricevere il rapporto.