

Concorso  
**COMUNE di  
FIRENZE**  
**200** Agenti di  
Polizia  
municipale

**MANUALE + TEST** di verifica  
per la **prova preselettiva e scritta**

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2024 DA:  
Torgraf  
Galatina (LE)

## Capitolo 1

# I principi del sistema sanzionatorio amministrativo

### SOMMARIO:

1. Brevi cenni sulla nozione di illecito. - 2. Illecito civile, illecito penale e amministrativo. Definizioni e differenze. - 3. Il sistema punitivo penale e quello amministrativo. - 3.1. La sanzione penale. - 3.2. La sanzione amministrativa. - 4. La depenalizzazione: il D.lgs. 15 gennaio 2016 n.8. - 4.1. L'ambito di applicazione del D.lgs. 8/2016. - 4.2. Il regime intertemporale. - 5. La L.689/1981 e il suo ambito di applicazione. - 6. La L.689/1981 e il suo ambito di applicazione temporale. - 7. La L.689/1981 e il suo ambito di applicazione territoriale: le autonomie locali. - 8. L'art. 1 della L. 689/1981: il principio di legalità e i suoi corollari. - 8.1. Il principio di legalità e della riserva di legge. - 8.2. Il principio di irretroattività. - 8.3. Il principio di tassatività e il divieto di analogia. - 9. L'art. 2 della L. 689/1981: la capacità di intendere e di volere. - 10. L'art. 3 della L. 689/1981: l'elemento soggettivo. - 10.1. Il principio di colpevolezza. - 10.2. Il principio della responsabilità personale. - 10.3. La disciplina dell'errore. - 11. L'art. 4 della L. 689/1981: le cause di esclusione della responsabilità. - 12. L'art. 5 della L. 689/1981: il concorso di persone. - 13. L'art. 6 della L. 689/1981: la solidarietà. - 14. L'art. 7 della L. 689/1981: la non trasmissibilità dell'obbligazione. - 15. L'art. 8 della L. 689/1981: più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative (c.d. cumulo giuridico o materiale). - 16. L'art. 8-bis della L. 689/1981: la reiterazione delle violazioni. - 17. L'art. 9 della L. 689/1981: il principio di specialità. - 18. L'art. 10 della L. 689/1981: sanzione amministrativa pecuniaria e rapporto tra limite minimo e limite massimo. - 19. L'art. 11 della L. 689/1981: criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

## 1. Brevi cenni sulla nozione di illecito

Nell'ambito del diritto, costituisce **atto illecito** o, più semplicemente, illecito, quel comportamento umano contrario all'ordinamento giuridico. Si tratta, dunque, di un atto o fatto che si sostanzia nella violazione di una norma giuridica.

La **norma giuridica** si compone usualmente di un precetto e di una sanzione. In particolare, il **precetto** descrive il comportamento cui il consociato deve attenersi: questo può, a sua volta, consistere in un divieto, un comando ovvero un ordine. La **sanzione**, invece, descrive la conseguenza prevista per il consociato nel caso in cui non rispetti quanto previsto nel precetto. Alla luce di quanto premesso, dunque, si può più precisamente definire come **illecito** il comportamento del consociato che tenga un comportamento diverso e contrario da quello prescritto all'interno del precetto e al quale consegue una sanzione parimenti prevista dalla norma giuridica violata.

Dal punto di vista strutturale, l'illecito è quel fatto umano attribuibile al soggetto che si risolve in una condotta (**principio di materialità**) offensiva di un bene giuridicamente tutelato.

Al fine di essere ritenuto concretamente punibile, all'elemento oggettivo della materialità della condotta deve, altresì, sovrapporsi quello soggettivo della **colpevolezza**, ossia l'imputazione soggettiva del fatto alla coscienza e volontà dell'agente che deve aver agito per dolo o per colpa e che deve essere a questi imputabile.

Ulteriore elemento strutturale dell'illecito è, infine, l'**antigiuridicità**, ossia la circostanza che la condotta che ha materialmente e soggettivamente portato alla consumazione dell'illecito non sia assistita da motivazioni giuridiche che possano far ritenere la condotta del soggetto agente non giuridicamente illegittima (**cause di giustificazione**).

## 2. Illecito civile, illecito penale e illecito amministrativo. Definizione e differenze

Nell'ordinamento giuridico italiano, a seconda della tipologia di norma giuridica violata, è possibile distinguere:

- a. **illecito civile**, quando ad essere violata è una norma privatistica, che regola, dunque, i rapporti tra privati, in particolare quelli patrimoniali. La sua violazione è accertata dal giudice civile e a questa consegue una sanzione di tipo privatistico (ad esempio un risarcimento del danno al soggetto danneggiato dalla violazione commessa);
- b. **illecito penale**, quando ad essere violata è una norma posta a tutela di interessi pubblici la cui violazione comporta il configurarsi di un reato. La sua violazione è accertata dal giudice penale e a questa consegue una sanzione penale, che potrà essere tanto una pena di tipo pecuniaria quanto, più propriamente, una di tipo reclusivo;
- c. **illecito amministrativo**, quando alla violazione di una disposizione di legge consegue una sanzione, per l'appunto, di tipo amministrativo, consistente usualmente in una pena di tipo pecuniario. A differenza dei precedenti illeciti, quello amministrativo non è accertato dall'organo giurisdizionale, bensì dall'autorità amministrativa.

Da quanto sopra premesso, dunque, è possibile affermare che la differenziazione tra le varie tipologie di illecito è data sia dalla tipologia di norma giuridica violata, sia dall'organo deputato all'accertamento e all'irrogazione della relativa sanzione.

Lasciando da canto gli illeciti civili, con riferimento alle altre due tipologie di illecito, ossia quello penale e quello amministrativo, spesso non è semplice individuarne le differenze sostanziali e, pertanto, appare utile seguire il predetto criterio formale basato sul *nomen* delle sanzioni previste dalla legge per gli uni e per gli altri.

In particolare, per gli **illeciti penali** le sanzioni, che hanno carattere afflittivo, si definiscono **pena** e sono quelle indicate negli artt. 17 e ss. del Codice penale, ossia la reclusione, l'arresto, la multa e l'ammenda.

Per gli **illeciti amministrativi**, invece, le sanzioni amministrative sono normalmente di tipo pecuniario e non hanno un nome tecnico: nell'apparato normativo di riferimento, ossia la Legge 24 novembre 1981, n. 689 di cui si dirà a breve, si parla, infatti, genericamente all'art. 10 di "sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro". Esistono anche sanzioni amministrative di tipo non pecuniario e possono essere distinte in:

- **personali**: colpiscono direttamente la persona del trasgressore. Sono tali, ad esempio, le sanzioni disciplinari o quelle interdittive;
- **reali**: colpiscono direttamente la *res* con cui è stato compiuto l'illecito (ad esempio la confisca del mezzo di trasporto).

Più in generale, secondo la definizione che si può ricavare dalla summenzionata L. 689/1981, l'**illecito amministrativo** consiste in una violazione di un precetto cui l'ordinamento ricollega, come conseguenza giuridica, una **sanzione amministrativa**, che può consistere normalmente nel pagamento di una somma di danaro.

## 3. Il sistema punitivo penale e quello amministrativo

Si è già avuto modo, nel paragrafo precedente, di accennare ad alcune delle **differenze** fondamentali che intercorrono tra l'illecito penale e quello amministrativo e si è visto, in particolare, che una delle distinzioni fondamentali consiste nella diversa tipologia di sanzione che si applica nei due casi.

### ► 3.1. La sanzione penale

---

In particolare, dalla condotta antiggiuridica che conduce alla violazione di una norma afferente all'ordinamento penale, definibile dunque in termini di **reato**, consegue l'applicazione di una **pena**

**detentiva**, quale la reclusione o l'arresto, e/o di una **pena pecuniaria**, quale la multa o l'ammenda. Nel caso, invece, di condotta anti-giuridica che violi un precetto appartenente all'ordinamento amministrativo, consegue l'applicazione di una **sanzione amministrativa pecuniaria o interdittiva**. Sia l'illecito penale sia quello illecito amministrativo mostrano alcune affinità:

- a. **afflittività**: da entrambi conseguono per il trasgressore conseguenze negative;
- b. **carattere generalpreventivo**: entrambi comportano la comminazione di una sanzione per eventuali violazioni che dovrebbero indurre il consociato ad astenersi dal commettere illeciti;
- c. **retribuzione dell'illecito**: la sanzione è proporzionata alla gravità dell'azione commessa (per le sanzioni amministrative in generale, vedasi l'art. 11 della L. 689/1981).

È importante, tuttavia, soffermarsi sulle differenze che connotano i due apparati sanzionatori.

Innanzitutto, la **sanzione penale** deve essere considerata come *extrema ratio*, ossia si applica solamente a quei comportamenti più gravi, che offendono e/o mettono in pericolo in maniera rilevante gli interessi pubblici tutelati dalla norma giuridica violata. Essa, dunque, viene inflitta allorché le altre sanzioni giuridiche non sono considerate bastevoli a tutelare il bene giuridico violato.

Rispetto a quella amministrativa, dunque, la sanzione penale viene applicata nei casi di violazioni più gravi. Il legislatore, nel selezionare quale tipologia di sanzione applicare alla condotta anti-giuridica del consociato, segue due fondamentali principi:

- a. **principio di proporzionalità**: la sanzione penale, giacché incide direttamente o indirettamente su un bene costituzionalmente garantito e dichiarato inviolabile, qual è la libertà personale, deve essere proporzionata all'interesse giuridico violato dalla condotta anti-giuridica. Dovrà trattarsi, dunque, di una sanzione posta a tutela di un interesse giuridico di rango primario tutelato costituzionalmente;
- b. **principio di sussidiarietà**: in parte sopra anticipato, tale principio implica che la sanzione penale possa essere applicata allorché si ritiene che le altre sanzioni giuridiche meno afflittive, non siano ritenute bastevoli a tutelare il bene giuridico violato dalla condotta del consociato. La sanzione penale, dunque, deve considerarsi quale *extrema ratio*.

È interessante notare che, per identificare la sanzione penale rispetto a quella amministrativa, non ci si deve soffermare esclusivamente sul *nomen iuris* utilizzato dal legislatore ma occorre guardare, da un punto di vista sostanziale, alla tipologia di sanzione in maniera più generale.

La Gran Camera della Corte EDU, infatti, nella nota sentenza *Engel v. Paesi Bassi* del 1976, ha definito quelli che comunemente vengono definiti come **Engel criteria** al fine di comprendere se una sanzione può qualificarsi come penale ovvero come amministrativa. In particolare, tali criteri sono tre:

1. la **qualificazione della sanzione** nell'ordinamento giuridico di appartenenza;
2. la **natura dell'illecito** e la funzione del conseguente provvedimento previsto, che deve essere applicabile in modo generale e avere scopo preventivo e repressivo;
3. la **gravità della sanzione**, che non deve necessariamente essere privativa della libertà personale.

Peraltro, tra le due sanzioni, penale ed amministrativa, sussistono ulteriori importanti **differenze**, come, ad esempio:

- il diverso termine della **prescrizione** (sempre cinque anni – ex art. 28, L. 689/1981 - per la sanzione amministrativa; variabile in base al tipo di pena edittale – ex art. 157 del c.p. – per la sanzione penale);
- la **riserva di legge**: la sanzione penale può essere introdotta unicamente con legge dello Stato, al contrario della sanzione amministrativa, che può essere comminata anche con legge regionale;
- la possibilità di **incidere sulla libertà personale** riservata alla sanzione penale.

Anche dal punto di vista dell'accertamento dell'illecito e dell'applicazione delle due tipologie di sanzione intercorre un'importante differenza. Come sopra anticipato, infatti, l'illecito penale può essere accertato solamente dall'**Autorità giudiziaria**, la quale applica la conseguente sanzione. L'illecito amministrativo, invece, viene accertato dall'**Autorità amministrativa** che, conseguentemente, applica la relativa sanzione.

### ► 3.2. La sanzione amministrativa

Per quanto concerne, invece, la **sanzione amministrativa** essa può definirsi come quel tipo di sanzione

che può fondarsi non solo nel pagamento di una somma di denaro (c.d. pecuniaria), ma anche nella sospensione di un'attività.

Le violazioni amministrative costituiscono la maggioranza degli illeciti accertabili nell'ordinaria attività di controllo del territorio. Infatti, la quasi totalità delle infrazioni al Codice della Strada, alle norme del TULPS, a quelle che disciplinano le attività commerciali, i pubblici esercizi, l'igiene e la salute pubblica, la tutela ambientale, costituiscono illeciti amministrativi.

La disciplina delle sanzioni amministrative e, più in generale, dell'illecito amministrativo, è contenuta all'interno della Legge 24 novembre 1981, n.689 e, in particolare, il Capo I contiene i principi generali della materia.

L'**art. 10 della L. 689/1981** prevede, infatti, che «*La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a € 10,00 e non superiore a € 15.000,00*».

Il successivo **art. 12**, poi, con riferimento all'**ambito di applicazione** della disciplina in esame, prevede che «*Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari*».

È, questa, una norma fondamentale del sistema sanzionatorio amministrativo, applicabile anche alle successive **depenalizzazioni**, di cui si dirà nel seguente paragrafo.

#### **4. La depenalizzazione: il D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8**

Non pochi illeciti amministrativi sono il risultato di interventi legislativi di **depenalizzazione**, una tecnica normativa con intenti deflattivi del contenzioso penale, tramite cui fatti che prima costituivano reato sono qualificati, ad opera di una successiva disciplina normativa, come illeciti amministrativi.

Una vasta depenalizzazione è stata attuata dal **D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8**, emanato a seguito della Legge delega 28 aprile 2014, n. 67.

In tutti i casi di depenalizzazione si pone il tema delle ricadute intertemporali di simili interventi normativi.

##### **► 4.1. L'ambito di applicazione del D.Lgs. 8/2016**

Tale decreto, come si evince dall'**art. 1, comma 1**, attua una depenalizzazione generale dei reati puniti con la sola pena pecuniaria trasformandoli in illeciti amministrativi ai quali si applica la sanzione del pagamento di una somma di denaro, così determinata (**comma 5**):

- a. da euro 5.000 a euro 10.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 5.000;
- b. da euro 5.000 a euro 30.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20.000;
- c. da euro 10.000 a euro 50.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20.000.

Ai sensi dell'**art. 1, commi 3-4**, la depenalizzazione non si applica ai reati previsti dal Codice penale, salvo specifiche eccezioni previste nel successivo **art. 2**, e a quelli previsti dal D.lgs. 25 luglio 1998, n.286 (c.d. Testo unico immigrazione). Ulteriori materie cui la disciplina della depenalizzazione non si applica, in considerazione della rilevanza dei beni giuridici tutelati (in applicazione del **principio di proporzionalità** di cui si diceva nel paragrafo precedente), sono:

- edilizia e urbanistica;
- alimenti e bevande;
- elezioni e finanziamento ai partiti;
- salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- proprietà intellettuale e industriale;
- giochi d'azzardo e scommesse;
- armi ed esplosivi;
- ambiente, territorio e paesaggio;
- sicurezza pubblica.