

IL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO IN REGIONE VENETO: UN PERCORSO LUNGO ED... ACCIDENTATO

Dott. Stefano Adami
Az. ULSS 9 Scaligera Verona



Lungo e soprattutto... accidentato, perché?

Perché indissolubilmente legato al processo (anch'esso lungo ed accidentato) di:

- fusione?
 - accorpamento?
 - integrazione?
 - incorporazione (art. 14 della Legge Regionale)
- delle Az. ULSS venete.

Legge Regionale del Veneto n. 19 del 25.10.2016

DA 21 AZ. ULSS



A 9 AZ. ULSS



Sentenza Consiglio di Stato, sezione terza del 12.09.2013 n.4518

*«...la successione tra enti pubblici, per quanto disposta ope legis, comporta, a carico di tutti i funzionari... coinvolti, il dovere istituzionale di assicurare **la continuità dell'azione amministrativa.**»*

Quindi, in questi mesi è un confronto continuo fra gli attori dei servizi veterinari per assicurare il progredire dell'attività amministrativa, sicuramente **in modo omogeneo ed univoco all'interno delle nuove Az. ULSS**, ma possibilmente anche all'interno della medesima Regione Veneto. Il processo di maggiore autonomia regionale iniziato, ci porterà inevitabilmente ad una più **marcata caratterizzazione regionale dei processi sanitari**, fermo restando il rispetto del quadro normativo di riferimento (nazionale e comunitario)

Le domande sono le solite, anche riferite al procedimento sanzionatorio, e devono trovare una risposta:

Chi fa cosa?

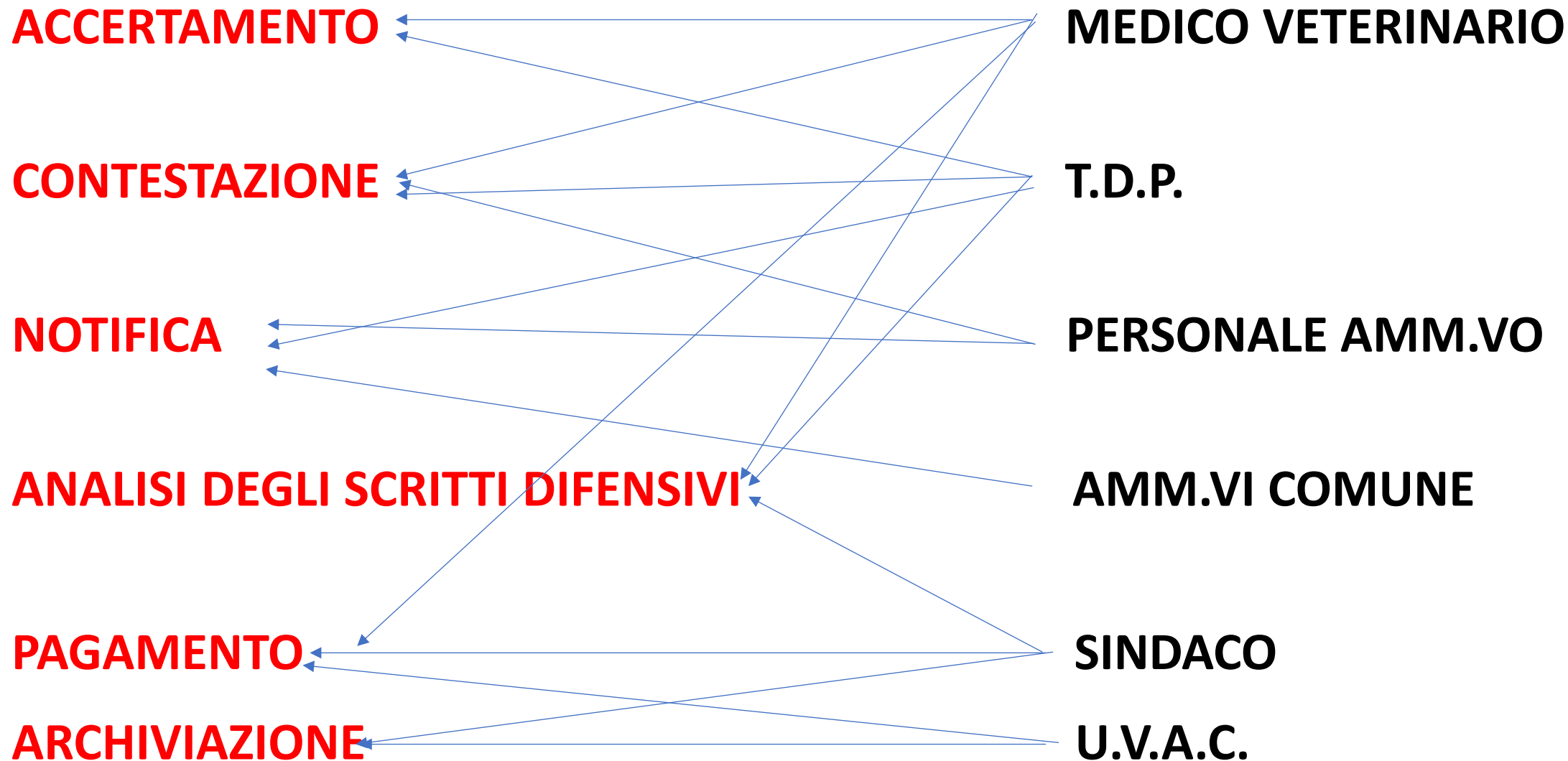
Quando?

Perché?

E' possibile/lecito agire diversamente?



CHI FA COSA, IN VENETO



1) ACCERTAMENTO E CONTESTAZIONE

L'art. 14 della Legge n. 689/81 prevede due modalità attraverso le quali l'accertatore può comunicare all'interessato l'imputazione:

- una «immediata», dove verbale di accertamento e verbale di contestazione vengono immediatamente consegnati nelle mani del trasgressore.
- una «differita», con la consegna dell'atto di contestazione successivamente al momento dell'accertamento, mediante notifica dell'atto di contestazione, entro un termine perentorio (90 gg), a pena di prescrizione.

La norma predilige espressamente la prima modalità («quando è possibile»), ma la prassi si è orientata espressamente sulla seconda

Veterinari e T.d.P. quindi preferiscono ampiamente accertare l'illecito mediante verbale di sopralluogo e/o ispezione, nel quale viene descritto quanto accertato e si esplicita a chiare lettere che verrà notificato verbale di contestazione che include la sanzione amministrativa.

Redigere il verbale di contestazione in un secondo momento mette gli operatori in condizioni migliori per approfondire in ufficio la fattispecie incontrata e i relativi riferimenti normativi.

E' obbligatorio ricordare che la contestazione differita va sempre motivata, nell'apposito spazio riservato nel verbale di contestazione.

Non sempre però il modus operandi è questo



COMPORTAMENTI DIFFORMI:

❖ Si opta per «**l'enunciazione verbale dell'addebito**», preannunciando l'arrivo del verbale di contestazione, rinunciando quindi alla stesura di verbale di accertamento/sopralluogo, adducendo che tutto viene già riportato nel riquadro «violazioni contestate» del verbale di contestazione.

(Cassazione Civile sez. 1, sentenza 03541 del 27.04.90, conferma che «***non è sufficiente l'enunciazione orale dell'addebito ma è necessaria le consegna di copia del verbale di accertamento, che costituisce il mezzo per porre il trasgressore nella condizione di conoscere gli esatti termini del fatto, nonchè le modalità di oblazione***»)

(Cassazione Civile, sez. 1, sentenza 09308 del 06.08.92, «***non è valida la contestazione meramente orale dell'infrazione, non accompagnata da redazione di processo verbale da consegnare in copia all'interessato, anche nell'ipotesi che questi si sia rifiutato di fornire le proprie generalità all'agente che ha effettuato la contestazione***»

- ❖ In alcune situazioni, l'illecito è costituito da non conformità di legge di alcune matrici sottoposte ad analisi: **Nell'ipotesi di prelievo campioni (es. positività carry over), il verbale di campionamento unito al referto analitico dell'IZS**
costituisce succedaneo al verbale di accertamento.



- ❖ l'assenza del trasgressore per taluni è motivo di rinuncia di estensione del verbale di accertamento, altri evidenziano sul verbale le generalità della figura presente e la sua relazione col trasgressore, altri rinunciano e rimandano ad altro momento il sopralluogo.

2) VERBALE DI CONTESTAZIONE

- a. Viene redatto e firmato solamente dal veterinario e/o tdp accertatori
- b. Viene redatto e firmato dal veterinario e/o tdp accertatore e sempre controfirmato dal direttore della U.O.C.
- c. Viene redatto dal personale amministrativo aziendale utilizzando le informazioni contenute nel verbale di accertamento: a seguire firmato dall'accertatore/i ed eventualmente controfirmato dal direttore di U.O.C.



3) NOTIFICA

L'omessa o la tardata notifica nei tempi prescritti è motivo di estinzione dell'obbligazione a pagare la somma relativa alla sanzione amministrativa.

COME SI NOTIFICA?

- Tramite ufficio postale (cartolina verde)
- Per posta certificata
- Con raccomandata al comune che poi notifica al destinatario tramite messo o ufficio postale

Relazione di notifica tramite ufficio postale

- Sul verbale di contestazione viene indicato il luogo dell'ufficio postale dove viene consegnato, il giorno e il riferimento alla legge n. 890/82

Relazione di notifica tramite PEC

- Spesso i destinatari non sono in possesso di indirizzo di posta certificata (ad es. i privati proprietari di animali da compagnia)



Invio al comune di competenza per successiva notifica

- **Si giustifica** questa scelta collegandola alla figura del sindaco, autorità sanitaria ed amministrativa territoriale.
- **Si contesta** questa scelta perché interrompe il collegamento fra i soggetti accertatori/contestatori dell'illecito con l'atto finale del processo, ovvero la comunicazione al destinatario del provvedimento sanzionatorio.

Chi contesta, infatti, ricorda che **la gestione** dell'intero procedimento amministrativo sanzionatorio, al cui interno sempre si rimane, seppur svolgentesi in fasi distinte, **resta sempre ascritta alla responsabilità dell'organo dell'unità organizzativa responsabile del procedimento.**

Nel caso quindi in cui il funzionario del comune non concluda il processo con la notifica (arrivata con raccomandata dall'Az ULSS), chi ne risponde? L'organo accertatore oppure il comune??



TRAMITE UFFICIO POSTALE

Art. 12 Legge 890/82 e Art. 10 Legge 265/99: il legislatore ha affermato il principio per cui le pubbliche amministrazioni devono provvedere a notificare i propri atti utilizzando, in primo luogo, il servizio postale.... Soltanto in via residuale, cioè quando non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni mediante servizio postale, deve ammettersi la possibilità di ricorrere al messo comunale, dietro pagamento all'ente di un apposito diritto, stabilito dalla legge medesima.

TRAMITE PEC

Oggi la notificazione delle sanzioni amministrative mediante PEC non è regolamentata in modo chiaro nel nostro ordinamento, ma ciò non significa che tale modo di procedere sia illegittimo o da non perseguire. Infatti da una lettura delle norme in una logica sistemica di notifica degli atti da parte della pubblica amministrazione e di **semplificazione amministrativa** intervenute negli ultimi anni e della **nuova impronta di modernizzazione** che tutti i recenti Governi hanno cercato di delineare, si ritiene possibile, oggi, procedere alla notifica anche a mezzo PEC delle sanzioni amministrative elevate dai funzionari dell'ASL.

Numerose pubbliche amministrazioni hanno già avviato sistemi di notifica via PEC e altre si stanno attivando in questo senso. Per restare nel settore socio sanitario negli ultimi anni i NAS dell'Arma dei Carabinieri adottano tale modalità in via prevalente. Tra i vari **vantaggi** della notifica via PEC va annoverato:

- ☐ l'immediatezza della notifica,
- ☐ la riduzione dei costi,
- ☐ la possibilità di archiviare le notifiche in forma digitale,
- ☐ la possibilità di reperire gli indirizzi attraverso le banche dati on-line (INI-PEC...)

Peraltro il legislatore ha inteso dare un forte impulso alla trasmissione tramite P.E.C., prevedendo addirittura che il mancato utilizzo dello strumento telematico possa configurarsi come danno erariale e causa di responsabilità dirigenziale.

Basi Normative per la notifica tramite PEC

art. 149-bis cod. proc. civ. rubricato “notificazione a mezzo posta elettronica”, al 1° comma recita: *“se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi **a mezzo posta elettronica certificata**, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo.”*

art. 48 D.lgs. 82/2005 la *“trasmissione del documento informatico per via telematica **equivale**, salvo che la legge disponga diversamente, alla notificazione per mezzo della posta”*.

QUINDI... nulla osta alla notifica di una contestazione dell'illecito amministrativo a mezzo posta elettronica certificata all'indirizzo PEC del destinatario, **se questo è presente in un pubblico elenco come l'Indice Nazionale degli Indirizzi di Posta Elettronica Certificata (INI-PEC) o comunque dichiarato dallo stesso trasgressore/obbligato in solido ai funzionari accertatori**

Per questi motivi si ritiene che, in termini procedurali, il verbale di irrogazione della sanzione amministrativa può essere notificato all'indirizzo di posta elettronica certificata che il trasgressore ha dichiarato in sede di accertamento ovvero all'indirizzo che risulti pubblicato in pubblici elenchi nel caso in cui trattasi di professionista iscritto ad un ordine (es. avvocati, architetti, ingegneri ecc.).

Chiaramente **nel caso che lo stesso trasgressore non abbia un indirizzo di posta elettronica certificata**, la notificazione dovrà avvenire **a mezzo del servizio postale**.

La notificazione della sanzione all'obbligato in solido, trattandosi generalmente di una persona giuridica, può comunque avvenire via PEC all'indirizzo dell'Impresa.

Sarebbe buona prassi, in sede di accertamento, **chiedere**, nel caso si tratti di persona fisica, **l'indirizzo PEC, se posseduto**, dove notificare tutte le comunicazioni relative al procedimento sanzionatorio. Comprensibilmente la dichiarazione deve essere sottoscritta dal soggetto.

Per le persone giuridiche o professionisti, invece, **l'indirizzo è solo** quello ricavabile dai pubblici registri.

ATTENZIONE!

La notifica a mezzo PEC non si esaurisce con l'invio telematico dell'atto, ma **si perfeziona con la consegna del plico informatico nella casella di posta elettronica del destinatario e la prova di tale consegna è costituita dalla ricevuta di avvenuta consegna.**

È inesistente la notifica avvenuta tramite Posta elettronica certificata (PEC) se non si produce la ricevuta di consegna: si tratta, in termini pratici, della seconda email generata dal gestore della PEC e inviata al notificante. **La prova di consegna (rectius: notifica) è tale a prescindere dalla eventuale lettura o meno del messaggio da parte del destinatario.**

DIFESA DEL SANZIONATO

L'art. 18, c. 1, , L. 24 novembre 1981, n. 689 prevede, che gli interessati possano far pervenire all'autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione amministrativa "scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità".

DUE FACOLTA', quelle della difesa scritta e della difesa orale che possono essere esercitate anche congiuntamente.

Il comma 2 dispone che l'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, decide se l'accertamento è fondato o meno.

L'autorità amministrativa ha il dovere sia di sentire gli interessati che ne abbiano fatto richiesta sia di esaminare il contenuto della memoria difensiva, se essi hanno esercitato la facoltà difensiva anche nella forma scritta.

Nella fattispecie il Sindaco esamina gli scritti: in genere non ha competenza sui contenuti dello scritto né l'hanno i suoi uffici: nel caso prenda provvedimenti riduttivi della sanzione amministrativa senza sentire l'organo accertatore???



I principi e le norme di cui alla l. 689/1981 prevedono con chiarezza una linea di demarcazione tra l'organo che rileva l'infrazione e l'organo che, invece, applica definitivamente la sanzione amministrativa (30).

L'art. 18 della l. 689/1981 assegna il potere di adottare l'ordinanza-ingiunzione alla "autorità competente", da considerare diversa dall'autorità procedente.

Ciò perché il procedimento di irrogazione delle sanzioni si divide, come già rilevato, in due fasi.

La prima è gestita dagli organi cui sono assegnate funzioni di polizia e si chiude con la contestazione o notifica dell'accertamento della violazione e l'inoltro del rapporto contenente tutti gli elementi essenziali previsti dalla legge, in caso di mancato pagamento della sanzione pecuniaria, all'autorità competente ad adottare l'ordinanza.

La seconda fase, scaturente dal mancato pagamento della sanzione e/o dalla presentazione degli scritti difensivi (con possibile richiesta di audizione) si conclude con l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione di pagamento, ovvero con un'ordinanza motivata di archiviazione, qualora l'autorità competente non condivida la sussistenza della violazione contestata.

**QUANDO ACCERTAMENTO, CONTESTAZIONE, NOTIFICA E
RISCOSSIONE SI CONCENTRANO IN UN SOLO ATTO.**



Esempio: autotrasporto spagnolo in macello, violazione Reg. (CE) n.1/2005 sul benessere animale al trasporto.



D.Lgs n. 151/2007 «Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate»

Art. 12 comma 3

«Le Regioni e le Province Autonome sono l'Autorità competente all'irrogazione delle sanzioni. Quanto la violazione si riferisce ad un trasporto intracomunitario o verso Paesi Terzi, l'Autorità deputata all'irrogazione delle sanzioni è l'UVAC competente per territorio».

Il veterinario al macello tenta un contatto con l'UVAC ma stante l'orario pomeridiano, non trova nessun collega negli uffici. Il macellatore e l'autista chiedono di scaricare e macellare gli animali, il camion deve ripartire.

Art. 12 comma 4 D. Lgs n. 151/2007

«Salvo quanto previsto dall'art. 9, comma 10 e 11, quando una violazione è commessa utilizzando un veicolo immatricolato all'estero, si applicano le disposizioni dell'art. 207 del D. Lgs. 30 aprile 1992 n. 285»

(Codice della strada)

Art. 207 comma 1 D. Lgs n. 285/92 (Codice della strada)

«Quando con un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE viene violata una disposizione del presente codice da cui consegue una sanzione amministrativa pecuniaria, il trasgressore è ammesso ad effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore, il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 202. L'agente trasmette al proprio comando od ufficio il verbale e la somma riscossa e ne rilascia ricevuta al trasgressore, facendo menzione del pagamento nella copia del verbale che consegna al trasgressore medesimo.»

L'autista spagnolo mostra al veterinario una «matassa» di banconote, insieme alla disponibilità a pagare subito, purchè il camion sia scaricato e lui possa ripartire.



Il veterinario al macello non se la sente di ritirare la somma «cash» della sanzione e manda l'autista a fare un versamento presso la banca tesoreria del comune competente per territorio.

ALTERNATIVA PER IL VETERINARIO AL MACELLO:

Comma 5 art. 12 D. Lgs 151/2007  comma 3 art. 207 D.Lgs 285/92

«In mancanza del versamento della cauzione....viene disposto il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto il predetto onere. Il veicolo sottoposto a fermo amministrativo è affidato in custodia, a spese del responsabile della violazione, ad uno dei soggetti individuati ai sensi del comma 1 dell'art. 214-bis.

Gli animali sono ricoverati, a spese del responsabile della violazione, in un luogo che garantisca la tutela del loro benessere, nel rispetto delle norme vigenti in materia.»

CONCLUSIONI

Il processo di riorganizzazione delle Az. ULSS nella Regione Veneto potrebbe essere occasione ghiotta per riorganizzare anche quelle risorse umane e di competenze in grado di operare sulla base di procedure condivise, omogenee ed univoche, necessarie ad una **corretta e puntuale applicazione del sistema sanzionatorio** e di quei strumenti giuridici particolarmente innovativi e determinanti ai fini della tutela e della salvaguardia della salute umana ed animale.

In alcuni frangenti, errori commessi nelle fasi di accertamento, contestazione e di notifica possono vanificare, con l'archiviazione, il lungo lavoro svolto, facendo venir meno uno degli obiettivi principali della depenalizzazione, ovvero quello di una maggior tempestività ed effettività del diritto punitivo amministrativo



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!