

LEGGE N. 689/81 “LEGGE DI DEPENALIZZAZIONE”

# LA SANZIONE AMMINISTRATIVA E L'ADOZIONE DEL MODELLO PENALISTICO

La Legge ci mostra i principi che devono ispirare il professionista che veste i panni della polizia giudiziaria a tutela del contratto sociale tra Stato e cittadini.

di Daria Scarciglia  
Avvocato

**N**ell'ordinamento italiano, la sanzione amministrativa moderna nasce nel 1981 con la Legge n. 689, dal titolo “Modifiche al sistema penale”, meglio conosciuta come “Legge di depenalizzazione”. Benché in vigore da oltre trent'anni e nonostante la sua indiscussa applicazione, resta ancora poco conosciuta (o forse si dovrebbe dire “riconosciuta”) per quella che è la sua caratteristica fondamentale: l'adozione del modello penalistico.

L'equivoco deriva probabilmente dalla circostanza che il diritto amministrativo rappresenti una branca a sé stante e che la giustizia amministrativa, dovendo giudicare delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni, così come tra enti pubblici, disponga di un proprio impianto normativo e di organi giudiziari separati da quelli civili e penali.

Tuttavia, a ben guardare, la L. 698/81 ha un ambito di applicazione specifico, che non è quello del cosiddetto contenzioso amministrativo, bensì quello dell'illecito amministrativo conseguente alla depenalizzazione di molti reati puniti sino ad allora con la pena dell'ammenda. Pertanto, la ratio del-



la L. 689/81 è di dare compiuta regolamentazione alle conseguenze di quelle violazioni per le quali l'ordinamento prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative, pur nel rispetto dei principi dell'ordinamento penale. Del resto, i richiami al codice di procedura penale nel testo della legge di depenalizzazione sono chiari, specialmente laddove vengono richiamate norme di tipo procedurale, come all'art. 13, ad esempio, relativo agli atti di accertamento.

Ma cosa significa, in concreto, che la legge fondamentale del nostro sistema sanzionatorio in campo amministrativo sia improntata al modello penalistico?

Significa, innanzi tutto, l'adesione ai principi ispiratori del nostro sistema penale (vedi anche 30giorni anno 2008 n. 12) che, secondo la teoria contrattualistica, definisce il mantenimento dell'ordine e della giustizia sociale come un contratto tra lo Stato ed i cittadini finalizzato a salvaguardare i diritti delle persone ed a mantenere l'ordine. In base a tale teoria, l'individuo che infrange la legge, violando quel contratto, obbliga lo Stato a riconoscere di non aver saputo attuare la necessaria prevenzione, ragion per cui la risposta alla violazione della legge non può sostanzarsi nella cieca repressione del crimine, perseguita dal principio retributivo di molti ordina-

menti, ma deve mirare alla riparazione dell'illecito attraverso una sanzione che abbia sia una componente afflittiva che una rieducativa. In altri termini, la caratteristica del nostro impianto penale è l'applicazione di una sanzione che possa indurre il reo a ritenere che, tutto sommato, valga la pena rispettare la legge. Il principio rieducativo, in un'ottica di prevenzione, fa sì che debba esistere una proporzione tra la norma violata e la relativa sanzione.

Nel complesso mondo della sanità veterinaria, questi criteri possono realmente ritenersi il faro che guida in porto la nave, poiché contengono il senso delle norme che la sostengono: la prevenzione, attuata attraverso strumenti di formazione e metodologie di controllo che favoriscano la crescita di tutti gli operatori.

Ecco che riaffermare l'adesione al modello penalistico della legge di depenalizzazione, lungi dal rappresentare una restrizione ai poteri della sanità pubblica, rafforza un corretto indirizzo dei compiti affidati ai veterinari nello svolgimento delle attività accertative, in quanto compiti di polizia giudiziaria. Lo chiarisce molto bene l'art. 13 della L. 689/81, rinviando l'estensione delle facoltà attribuite agli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, ai modi e ai limiti che il codice di procedura penale riconosce alla polizia giudiziaria.

Le conseguenze non sono di poco conto. Comportano, anzi, che l'attività del medico veterinario in veste di accertatore non si limiti ad una mera verifica circa le non conformità alle prescrizioni di legge, ma che affronti una serie di altri aspetti d'importanza cruciale per le fasi successive all'accertamento. Il veterinario dovrà fare una prima valutazione circa la capacità di intendere e volere del trasgressore, basandosi su criteri oggettivi e soggettivi, così come circa l'eventuale concorso di più persone nell'illecito ed essere in grado di riconoscere gli estremi della

reiterazione. Deve saper sfruttare tutto il ventaglio di attività ispettive che ha il potere di compiere: dall'ispezione di luoghi e di cose all'assunzione di informazioni, dai rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici a qualsiasi altra operazione tecnica. Deve conoscere il significato di "privata dimora" per poter procedere ai controlli senza trascurare nulla e senza eccedere dal mandato. Deve essere in grado di effettuare un sequestro cautelare, procedere al campionamento di prodotti laddove ne ravvisi i presupposti. E deve riportare le proprie personali impressioni, anche sul comportamento delle persone coinvolte nell'accertamento, attraverso argomenti pertinenti e sensati.

Tutto il lavoro svolto dal medico veterinario in fase di accertamento e contestazione della violazione è fondamentale, poiché su di esso poggerà l'irrogazione della sanzione e la possibilità di resistere efficacemente alle eventuali opposizioni ed ai ricorsi azionati dal trasgressore. Un rapporto povero di annotazioni, così come un verbale di accertamento o di contestazione lacunoso renderanno

no vano l'intero procedimento sanzionatorio, indebolendo il ruolo della sanità pubblica nella sua basilare attività di prevenzione. Ed è il medico veterinario a dover compiere questa mole di lavoro, senza deleghe ad altri agenti accertatori e senza intrusioni o sovrapposizioni da parte di altri agenti accertatori, salvo il caso che venga chiamato ad intervenire, in veste di ausiliario di P.G. da un'autorità diversa.

La L. 689/81 non ci consegna dunque solo un regolamento sanzionatorio, gli strumenti per effettuare dei controlli e quantificare una pena pecuniaria, ma ci mostra i principi che devono ispirare il professionista che veste i panni della polizia giudiziaria a tutela di quel contratto sociale tra Stato e cittadini.

Cesare Beccaria (1738-1794), ispiratore del nostro ordinamento penale, scrisse che "Il fine delle pene non è di tormentare ed affliggere un essere sensibile. Il fine non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali"; ed è precisamente questo il punto di forza della L. 689/81. ■

## GIOVANI IN EUROPA

### Publicato il rapporto sulla mobilità

Sono stati pubblicati i risultati della ricerca GEM2.0, promossa dalla Commissione Esteri, Mobilità e Cooperazione Internazionale del Forum Nazionale Giovani (di cui la FNOVI fa parte). Il progetto ha coinvolto 174 partecipanti di età compresa tra i 15 ed i 36 anni, con una media di 26, di cui il 57.5% uomini ed il 42.9% donne. È interessante notare la presenza di differenze significative tra i due gruppi (uomini e donne) per quanto riguarda la percentuale di universitari (di cui 18.9% donne e 17.2% uomini). Il progetto è stato portato avanti per comprendere quanti e quali tipologie di giovani viaggiano, quanti si muovono attraverso i programmi europei, e quali sono sia le aspettative che le reali competenze che un giovane si porta con sé al termine di un'esperienza all'estero. La mobilità internazionale è sinonimo di opportunità di formazione, lavoro e di crescita personale. I giovani oggi usano la mobilità come strumento di sviluppo delle proprie competenze e qualità. I risultati della ricerca sono disponibili sulla FNOVI Community (<http://community.fnovi.it/>).



a cura di **Flavia Attili**