

Oggetto : Regolamento per la disciplina delle sanzioni conseguenti alle violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali.

IL CONSIGLIO COMUNALE

CONSIDERATO

Che il primo comma, lettera a) dell'articolo 274 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, ha abrogato il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383;

Che gli articoli 106 e seguenti del cennato RD n. 383/1934 disciplinavano la capacità sanzionatoria dell'Ente Locale per le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali;

ATTESO

Che non è stata emanata una specifica legge sostitutiva;

Che non è data la possibilità di applicare sanzioni di sorta per le violazioni in epigrafe in assenza di norma, in ossequio al principio di legalità per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione;

Ritenuto indispensabile disciplinare la specifica materia al fine di potere correttamente esercitare il mandato legislativo in termini di regolamenti ed ordinanze e per non creare sperequazioni tra i Cittadini in ottemperanza al principio dell'equità e del rispetto del principio di autonomia statuito dall'articolo 3 del citato decreto legislativo 267 del 2000;

RILEVATO

Che il principio della riserva di legge di carattere relativo previsto dall'articolo 23 della Costituzione stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge;

Che la medesima Costituzione riconosce, agli articolo 5 e 128, l'autonomia degli Enti Pubblici Territoriali;

Che l'articolo 12 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dispone l'applicazione delle sanzioni amministrative per tutte le violazioni per cui è prevista la fattispecie trattata, salvo che non sia diversamente stabilito;

Che non può essere applicato il regime di cui al secondo comma dell'articolo 16 della sopra citata legge 689, stante la richiamata abrogazione del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383;

Ritenuto applicabile, in linea di massima ed in forma garantista per i Cittadini, il disposto della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante le norme per lo Statuto

per i diritti del Contribuente, anche se la fattispecie tributaria regola autonomamente l'aspetto sanzionatorio;

Vista la nota della direzione generale dell'amministrazione civile del ministero dell'interno n. 263/1-bis/11/L.142 del 7 marzo 2001;

Visto l'articolo 7 del decreto legislativo 267 del 2000 che testualmente recita " Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni. ";

Visto il disposto della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante le modifiche al sistema penale per gli specifici articoli di competenza di cui alla prima e seconda sezione del capo I;

Visti i pareri favorevoli resi ai sensi dell'articolo 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

DELIBERA

1. Di approvare, quale parte integrante e sostanziale, l'allegato regolamento per la disciplina delle sanzioni conseguenti alle violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali, costituito di sedici articoli.
2. Di modificare, nei termini previsti, i regolamenti comunali interessati alla presente disciplina.
3. Si dare mandato agli uffici competenti per la sua applicazione.

**REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DELLE SANZIONI CONSEGUENTI ALLE
VIOLAZIONI AI REGOLAMENTI ED ALLE ORDINANZE COMUNALI.**

**Articolo 1
Istituzione ed oggetto**

1. E' istituito nel comune di il sistema sanzionatorio correlato alle violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali ed è disciplinato dal presente regolamento.
2. Le sanzioni amministrative previste dal presente regolamento sono la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di denaro non inferiore a lire quattromila e non superiore a lire venti milioni, e la sanzione proporzionale, calcolata percentualmente sulla somma dovuta e non pagata.
3. Il limite massimo della sanzione amministrativa non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo.
4. La sanzione proporzionale non ha un limite massimo.
5. Le sanzioni accessorie sono disposte dalle leggi o da specifici regolamenti.

**Articolo 2
Principi generali**

1. Nessuno può essere assoggettato a sanzioni se non in forza di una legge o di un regolamento entrati in vigore prima della commissione della violazione.
2. Le leggi ed i regolamenti che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in essi considerati.
3. La somma irrogata a titolo di sanzione non produce interessi.
4. Se la legge od il regolamento in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi od i regolamenti posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo.
5. Salvo diversa previsione di legge o di regolamento, nessuno può essere assoggettato a sanzioni per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce violazione punibile. Se la sanzione è già stata irrogata con

provvedimento definitivo il debito residuo si estingue, ma non è ammessa ripetizione di quanto pagato.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente regolamento si osservano in quanto applicabili e salvo non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma in denaro o la sanzione proporzionale.
2. Ciascun regolamento e ciascuna ordinanza devono indicare la misura della sanzione amministrativa o della sanzione proporzionale, oltre alle modalità di irrogazione secondo quanto specificato dal presente regolamento.
3. Entro novanta ¹ giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento il comune adegua i regolamenti che non riportano la declaratoria delle sanzioni.
4. Le sanzioni amministrative non si applicano alle violazioni disciplinari.

Articolo 4

Cause di non punibilità

1. Non può essere assoggettato a sanzione chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva, la maggiore età o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato.
2. Fuori dei casi previsti dall'ultima parte del precedente comma, della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza del minore o dell'incapace, salvo che provi di non avere potuto impedire il fatto.
3. Non è punibile l'autore della violazione quando essa è determinata da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle disposizioni alle quali si riferiscono, nonché da indeterminatezza delle richieste di informazioni o dei modelli per la dichiarazione e per il pagamento.
4. Non è punibile l'agente quando dimostra che il pagamento dovuto non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria ed addebitabile esclusivamente a terzi.

¹ Discrezionale ma con tempi limitati stante la vacatio legis.

5. L'ignoranza della norma non rileva se non si tratta di ignoranza inevitabile.
6. Non è punibile chi ha commesso il fatto per forza maggiore.

Articolo 5 Solidarietà

1. Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di essere soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dal regolamento o dall'ordinanza.
2. Il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare del diritto reale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, fatta salva la prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.
3. Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, da un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni od incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.
4. Nei casi previsti dal presente articolo chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.

Articolo 6 Colpevolezza

1. Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Le violazioni commesse nell'esercizio dell'attività di consulenza od assistenza da parte di professionisti abilitati e comportanti la soluzione di problemi di speciale difficoltà sono punibili solo in caso di dolo o colpa grave.
2. La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente l'inosservanza di elementari obblighi.
3. È dolosa la violazione attuata con l'intento di violare la norma pregiudicare il disposto delle ordinanze o dei regolamenti comunali.

Articolo 7

Criteri di determinazione della sanzione.

1. Nella determinazione della sanzione si ha riguardo alla gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze, nonché alla sua personalità, desunta anche dai suoi precedenti, ed alle condizioni economiche e sociali.
2. La sanzione può essere aumentata fino alla metà nei confronti di chi, nei tre anni precedenti, sia incorso in altra violazione della stessa indole. Sono considerate della stessa indole le violazioni delle stesse disposizioni e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono e dei motivi che le determinano o per le modalità dell'azione, presentano profili di sostanziale identità.
3. Qualora concorrano eccezionali circostanze che rendono manifesta la sproporzione tra l'entità del danno alla Amministrazione Comunale cui la violazione si riferisce e la sanzione, questa può essere ridotta fino ad un quarto del minimo.

Articolo 8

Non trasmissibilità dell'obbligazione

1. L'obbligazione al pagamento della sanzione amministrativa non si trasmette agli eredi.

Articolo 9

Accertamento della sanzione

1. Gli organi addetti al controllo ed all'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa o la sanzione proporzionale possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere ad accessi, ispezioni e verifiche di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici ed a ogni altra operazione tecnica.
2. Possono, altresì, procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.
3. Gli accessi, ispezioni e verifiche sono attuati tenendo conto del disposto dell'articolo 12 della legge 27 luglio 2000, n. 212.

Articolo 10

Contestazione e notificazione

1. L'atto di comunicazione della violazione deve contenere, a pena di nullità, l'identificazione del trasgressore e dei soggetti eventualmente obbligati in solido, dei fatti questi attribuiti e gli elementi probatori, la motivazione della violazione che ha comportato la sanzione, le norme applicate ovvero il provvedimento a cui riferisce la violazione, il soggetto responsabile del procedimento amministrativo, i termini per il pagamento, le modalità per la proposizione delle memorie difensive e per l'opposizione contenziosa, l'entità della sanzione, oltre a tutti gli elementi che rendono perfetto un atto amministrativo.
2. La violazione, 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.
3. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte e per alcune delle persone indicate al precedente comma, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e, a quelli residenti all'estero, entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento.
4. La notificazione avviene secondo il disposto degli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile ovvero a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento e la busta deve recare la dicitura riservata personale.
5. Qualora ricorra il caso previsto dal secondo comma dell'articolo 7, o se l'organo addetto al controllo ed all'osservanza delle disposizioni ritiene possa esistere una reiterazione della violazione, gli estremi della violazione vengono contestati a mente del disposto del secondo comma.

Articolo 11

Termini per il pagamento

1. Nel termine di sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, il trasgressore e gli obbligati in solido devono eseguire il pagamento della sanzione nei modi e nelle forme indicati.

Articolo 12

Pagamento in forma ridotta

1. E' ammesso, qualora specificamente previsto dall'atto a cui la violazione si riferisce, il pagamento di una somma ridotta pari alla quarta parte della sanzione prevista per la violazione commessa, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

Articolo 13

Procedure coattive

1. Le somme non versate, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, sono riscosse, salvo che sia stato emesso provvedimento di sospensione, coattivamente mediante ruolo secondo le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, e successive modificazioni oppure secondo le procedure di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.
2. Il ruolo deve essere formato e reso esecutivo ovvero la procedura ingiuntiva deve essere notificata non oltre il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui la sanzione è stata contestata o notificata al trasgressore ovvero, in caso di sospensione, non oltre il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di scadenza del periodo di sospensione.

Articolo 14

Memorie difensive

1. Entro trenta giorni dalla contestazione immediata o dall'avvenuta notificazione il trasgressore ed i soggetti obbligati in solido possono produrre memorie difensive.
2. L'impugnazione immediata non è ammessa e, se proposta, diviene improcedibile qualora vengano presentate deduzioni difensive in ordine alla contestazione.
3. Quando sono state proposte deduzioni, il Comune, nel termine di decadenza di sei mesi dalla loro presentazione, irroga, se del caso, le sanzioni con atto motivato a pena di nullità anche in ordine alle deduzioni medesime.

Articolo 15

Contenzioso

1. Entro il termine di sessanta giorni dalla data della contestazione o della notificazione della violazione, gli interessati possono proporre ricorso all'Autorità giudiziaria secondo le norme vigenti.
2. Il ricorso deve contenere, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o l'elezione del domicilio dove ha sede l'Organo adito.
3. L'opposizione non sospende l'efficacia del provvedimento, salvo che l'Autorità giudiziaria disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile.

Articolo 16
Disposizioni finali

1. Le disposizioni del presente regolamento non si applicano alle violazioni disciplinari.
2. Spetta a chiunque osservare e fare osservare il presente regolamento che entra in vigore dopo le pubblicazioni di rito.

La risoluzione del ministero dell'interno sulle penali amministrative vincola i regolamenti locali

Enti, supersanzioni con il bilancio

La soglia dei 20 milioni solo per i fatti di maggiore gravità

DI ANTONIO CICCIA

Sanzioni amministrative adeguate alla gravità dell'illecito. I comuni potranno irrogare supersanzioni solo per fatti che meritano un trattamento rigoroso. Altrimenti dovranno rispettare il principio di proporzionalità tra fatto e punizione.

In ogni caso i comuni dovranno precisare minimi e massimi con riferimento alle singole violazioni. La risoluzione 7 marzo 2001 del ministero dell'interno sulla disciplina del potere sanzionatorio degli enti locali (si veda *Italia Oggi* del 12 aprile e del 7 giugno 2001) definisce il quadro della materia ma lascia agli enti locali il compito di ricostruire la normativa applicabile per le violazioni ai regolamenti e alle ordinanze comunali. In particolare gli enti dovranno intervenire sul quantum della sanzione nei limiti previsti dall'articolo 10 della legge 689/1981. Questo però non significa applicazione generalizzata del massimo di lire 20 milioni previsto in generale dall'articolo 10 citato. Il limite di 20 milioni è, appunto, un limite generale, ma non può esse-

re il massimo edittole adatto a ogni violazione dei regolamenti degli enti locali (si pensi a illeciti di tenue gravità come, per esempio, la contravvenzione al divieto di buttarne carta per strada tipico dei regolamenti di polizia urbana). Gli enti locali, dunque, facendo uso della potestà regolamentare dovranno prevedere sanzioni non superiori nel massimo a quella soglia, ma non devono ritenere che ogni illecito sia sanzionato con i limiti minimo e massimo previsti dal più volte citato articolo 10.

I comuni e gli enti locali dotati di potestà regolamentare, dice la risoluzione in commento, trovano in tale potestà costituzionalmente riconosciuta (articoli 5 e 128) la fonte del loro potere di irrogare sanzioni. A questo punto ci si chiede se è strettamente necessario da un punto di vista giuridico che gli enti facciano qualcosa per sanare l'abrogazione (avvenuta ad opera del Testo unico degli enti locali) dell'articolo 106 del rd 383/1934 (testo unico delle leggi comunali e provinciali), ovvero la norma che prevedeva espressamente il potere sanzionatorio degli enti locali. In ef-

fetti si potrebbe sostenere che se è sufficiente il regolamento, allora in realtà a questo scopo sono sufficienti le norme regolamentari già approvate e vigenti nei singoli enti. Insomma, il ministero sostiene che basta il regolamento, allora dove c'è un regolamento (con indicazione completa di precetto e sanzione) si può sostenere che il quadro normativo è completo. In materia si segnala però che una attività regolamentare è necessaria dove il regolamento non sia completo, perché, per esempio, non prevede espressamente la sanzione. In questi casi e comunque con finalità di chiarezza e di ricognizione della normativa gli enti locali devono quindi procedere a rinnovare la fonte del loro potere sanzionatorio. Mentre prima erano legittimati a irrogare sanzioni amministrative in base alla disposizione del Rd 382/1934 (abrogato dal testo Unico Enti Locali), ora, al venire meno di quel decreto, devono approvare un proprio regolamento quadro. Il significato del regolamento quadro è, dunque, quello della doverosa attuazione diretta degli articoli 5 e 128 della Costituzione e/o della op-

portuna ricognizione del quadro normativo in una materia che non ha più un filtro a livello di norme primarie (e secondo il ministero dell'interno non c'è neppure bisogno di tale filtro).

Sul piano della quantificazione della sanzione deve dunque intervenire il regolamento. Sul punto occorre una riflessione. Se l'ambito sanzionatorio è espressamente previsto da un regolamento (anche anteriore al testo Unico degli enti locali), questo va applicato (e non si può ritenere automaticamente sostituito con l'articolo 10 della legge 689/81). Dove non ci sia la previsione di minimo e massimo o nei casi in cui voglia procedersi a un aggiornamento dei limiti editali, allora si deve intervenire con un regolamento. Il regolamento a questo punto, nel fissare in astratto minimi e massimi, dovrà attenersi al principio generale di cui all'articolo 10 della legge 689/81. Dovrà rimanere all'interno della forbice da quella lire nel minimo e 20 milioni nel massimo. Ma, per evitare censure sul piano della legittimità della disposizione regola-

mentare, il comune dovrà stabilire sanzioni proporzionate all'illecito. La proporzionalità tra fatto e sanzione è un principio generale riconducibile alle norme costituzionali relative al trattamento sanzionatorio (l'articolo 27 esprime principi per le sanzioni penali adattabili anche alle sanzioni amministrative); l'articolo 97 richiama le amministrazioni all'imparzialità e al buon andamento. Senza porzione rischia di saltare la norma regolamentare: potestà regolamentare non significa arbitrio, ma solo discrezionalità all'interno del quadro normativo complessivo.

La discrezionalità deve poi essere adottata anche quando dal piano astratto delle disposizioni regolamentari si passa a quello concreto di irrogazione della sanzione. In materia valgono i parametri definiti dall'articolo 11 della legge 689/81 (pure citato dalla risoluzione ministeriale del 7/3/2001): gravità della violazione, condotta dell'agente per rimediare alla stessa, personalità e condizioni economiche dell'agente. (riproduzione riservata)