

## **Spunti teorici ed operativi in tema di prescrizione dell'illecito amministrativo ambientale**

**A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta**

L'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede testualmente che il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla medesima legge si prescrivano nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Sulla base del dato letterale, la legge non sembra prevedere un termine per la prescrizione dell'illecito amministrativo, ma semplicemente la prescrizione civilistica del diritto di riscossione delle sanzioni pecuniarie. Secondo la dottrina più autorevole “la formulazione della norma ha carattere pregnante e da essa si deve pertanto dedurre che assoggettato a prescrizione quinquennale non è l'esercizio della potestà sanzionatoria dell'amministrazione, ma il diritto dell'amministrazione di procedere alla riscossione della sanzione pecuniaria.” Tuttavia, superando il mero dato testuale, altri autori ritengono che la prescrizione prevista dall'art. 28 della legge n. 689/1981 incida anche sull'illecito e non soltanto sul diritto a riscuotere l'importo della sanzione.

Ad ogni modo, accogliendo gli orientamenti giurisprudenziali formati prima dell'entrata in vigore della legge n. 689/1981, il legislatore ha adottato per la prescrizione dell'illecito amministrativo un modello civilistico, accantonando il riferimento alla disciplina della prescrizione del reato contenuta nel codice penale. In tal senso, il 2° comma del medesimo art. 28 rinvia espressamente alla disciplina dell'interruzione della prescrizione contenuta nel codice civile.

Il fondamento della prescrizione è un'esigenza di certezza del diritto: se l'amministrazione creditrice della somma dovuta a titolo di sanzione non esercita la pretesa per lungo tempo, questa inerzia crea una sfasatura tra situazione di fatto e situazione di diritto, tale da non rendere più esigibile la sanzione pecuniaria.

Sul piano operativo, la prescrizione richiede la compresenza di due fattori concorrenti: l'inerzia dell'amministrazione e il passare del tempo (cinque anni). Il termine di prescrizione previsto dall'art. 28 della legge n.689/1981 decorre dal giorno in cui è stata commessa la violazione e non da quello in cui l'infrazione è stata accertata. Secondo la giurisprudenza, nel caso di illeciti permanenti

il *dies a quo* per il calcolo della prescrizione coincide con il giorno in cui cessa la permanenza stessa. Pertanto, rappresenta senza dubbio un errore ritenere che in caso di illeciti ambientali permanenti non sussista alcuna prescrizione della violazione amministrativa; in realtà, se la condotta illecita si protrae nel tempo, semplicemente il termine di prescrizione non inizia a decorrere. Per il computo del termine quinquennale si osservano le regole stabilite dall'art. 2963 del codice civile.

Sul decorso della prescrizione incidono due distinti istituti: la sospensione e l'interruzione della prescrizione. La prima produce l'effetto di rinviare l'inizio della decorrenza della prescrizione ovvero di sospenderla, a seconda che l'evento che determina la sospensione intervenga prima che la prescrizione abbia iniziato a decorrere oppure quando è già in corso un periodo di prescrizione: come suol dirsi, durante il periodo di sospensione, il tempo non decorre; tuttavia, i vari eventuali periodi di inerzia della pubblica amministrazione, antecedenti o successivi all'evento che ha determinato la sospensione, si cumulano tra loro ai fini dello spirare del termine quinquennale di prescrizione.

Invece, per effetto dell'interruzione inizia a decorrere un nuovo periodo di prescrizione, senza che possa tenersi conto di quello precedente ai fini del calcolo del termine di prescrizione: in altre parole, dall'evento interruttivo inizia a decorrere un nuovo termine di prescrizione. In particolare, il 2° comma dell'art. 28 della legge n. 689/1981 stabilisce che l'interruzione della prescrizione sia regolata dalle norme del codice civile. Si discute sul significato di tale disposizione, ossia se essa comporti un rinvio soltanto a quelle disposizioni del codice civile che disciplinano specificamente l'interruzione della prescrizione oppure all'intera disciplina civilistica della prescrizione. Se si accoglie la tesi del rinvio integrale al regime civilistico della prescrizione, ne deriva che il fatto interruttivo intervenuto nei confronti di uno degli obbligati produce effetti anche per gli altri soggetti tenuti al pagamento della somma-sanzione, in applicazione dell'art. 1310, 1° comma del codice civile.

Quali sono gli eventi interruttivi della prescrizione nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio? Nella lettura della giurisprudenza, sono sicuramente considerati atti interruttivi la contestazione o notifica del processo verbale di contestazione (ad esempio, consegna al ricorrente del verbale di contestazione dell'illecito), nonché la notifica dell'ordinanza ingiunzione. Più in

generale, occorre stabilire quali specifici atti del procedimento amministrativo sanzionatorio rilevinano ai fini dell'interruzione della prescrizione. Secondo la Suprema Corte di Cassazione, "ogni atto del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione della sanzione ha la funzione di far valere il diritto dell'amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria, in quanto, costituendo esso esercizio della pretesa sanzionatoria, è idoneo a costituire in mora il debitore ai sensi dell'art. 2943 del codice civile." Di conseguenza, si tratta di determinare quali atti endoprocedimentali siano specificamente finalizzati all'accertamento e alla riscossione della sanzione amministrativa. Intervendendo sul tema, ad esempio, la Cassazione ha escluso che l'invito rivolto dall'autorità al trasgressore per lo svolgimento dell'audizione personale da questi richiesta possa essere considerato atto interruttivo, proprio perché non costituisce diretto esercizio della potestà sanzionatoria e non integra un atto volto ad accertare l'illecito e riscuotere la relativa sanzione.

Per concludere, si segnala come anche l'art. 28, al pari di molte altre disposizioni della legge n. 689/1981, abbia posto il problema del suo ambito di applicazione, in quanto esso testualmente si riferisce alle sole violazioni "indicate dalla presente legge". Nonostante il dato letterale, secondo l'opinione dominante le disposizioni sulla prescrizione hanno valore generale e sono, pertanto, applicabili anche ad illeciti amministrativi introdotti da altre leggi.

Stefania Pallotta

*Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"*

*di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo*

*In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)*