

**Brevi note sulla prescrizione nel sistema amministrativo punitivo:
fondamento, durata, computo del termine e interruzione**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Anche in diritto amministrativo punitivo, la prescrizione può incidere con effetti estintivi sulla vita dell'obbligazione sanzionatoria: l'operatività di questo istituto deve essere chiara ai responsabili degli uffici sanzioni ambientali, soprattutto dopo che le Sezioni Unite della Cassazione¹ hanno identificato nel decorso della prescrizione l'unico limite temporale per l'emanazione delle ordinanze-ingiunzione, escludendo l'applicazione del termine stabilito dall'art. 2 della legge n. 241/1990 ai peculiari procedimenti sanzionatori.

A fondamento della prescrizione si pone un'esigenza di certezza del diritto: se l'amministrazione creditrice della somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa 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.

Nell'ambito della legge n. 689/1981, l'art. 28 rappresenta la norma dedicata al tema della prescrizione. Il primo comma di tale articolo stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla legge n. 689/1981 si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. Nonostante la laconicità della norma, giurisprudenza e dottrina sono intervenute a delineare in modo compiuto la fisionomia della prescrizione nel sistema degli illeciti amministrativi.

Dal punto di vista testuale, la lettera della legge non sembra prevedere un termine per la prescrizione dell'illecito amministrativo, ma semplicemente la prescrizione civilistica del

¹ Cass. civ., SS.UU., 27 aprile 2006, n. 9591.

diritto di riscossione delle sanzioni pecuniarie.² Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità³ ha ritenuto che la prescrizione operi con riguardo sia alla violazione che alla sanzione pecuniaria, funzionando come causa estintiva dell'illecito e non soltanto del diritto di riscuotere la somma dovuta a titolo di sanzione.⁴

Sul piano operativo, la prescrizione richiede la compresenza di due fattori concorrenti: l'inerzia dell'amministrazione e il passare del tempo (cinque anni).⁵

Accogliendo gli orientamenti giurisprudenziali formatisi 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 questa logica si spiega il 2° comma del medesimo art. 28, che in materia di interruzione della prescrizione rinvia espressamente alle norme del codice civile. Dunque, per il calcolo del termine quinquennale si osservano le regole stabilite dall'art. 2963 del codice civile. In base alla citata disposizione, il termine di prescrizione si computa secondo il calendario comune e non si calcola il giorno in cui cade il momento iniziale del termine. Secondo le regole generali, in caso di scadenza del termine in giorno festivo si verifica la proroga di diritto al giorno seguente non festivo.

In base al dettato normativo, la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui la violazione è stata commessa. Contrariamente ad equivoci diffusi e prassi erronee, ai fini del calcolo dell'avvenuta prescrizione non bisogna fare riferimento alla data dell'accertamento o della contestazione, ma al giorno della commissione del fatto illecito: il diritto di credito dell'amministrazione alla somma di danaro costituente la sanzione amministrativa pecuniaria

² Autorevole dottrina propende per questa interpretazione: A. Travi, *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*, CEDAM, Padova, 1983, p. 66.

³ Da ultimo, Cass. civ., sez. II, 14 marzo 2007, n. 5896; Cass. civ., sez. I, 21 novembre 2001, n. 14633; Cass. civ., sez. II, 4 aprile 2000, n. 4094; Cass. civ., sez. I, 25 luglio 1997, n. 6967; Cass. civ., sez. I, 12 novembre 1991, n. 12036.

⁴ In tal senso, in dottrina V. Scalese, *Le opposizioni alle sanzioni amministrative*, Giuffrè Editore, 2001, p. 204.

⁵ E' stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dall'art. 28 della legge n. 689/1981 per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto il termine quinquennale previsto dall'art. 28 sarebbe maggiore del termine biennale di prescrizione previsto dall'art. 157, n. 6 c.p. per le contravvenzioni punite con la sola ammenda. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 420 dell'11 novembre 1987, ha dichiarato manifestamente infondata la questione, sottolineando come la diversità fra i due tipi di illecito giustifichi un differente regime della prescrizione.

sorge direttamente dalla violazione stessa, la quale si pone come fonte dell'obbligazione, mentre l'ordinanza di pagamento ha l'effetto di determinare la somma dovuta.⁶

Secondo la giurisprudenza,⁷ nel caso di illeciti permanenti il *dies a quo* per il calcolo della prescrizione coincide con il giorno in cui cessa la permanenza stessa. Va sottolineato che l'interruzione della permanenza, per cause diverse dalla materiale cessazione della condotta, si verifica soltanto con la notifica dell'ordinanza-ingiunzione, non rilevando la mera contestazione dell'illecito.⁸ In materia ambientale, un interessante spunto sulla prescrizione degli illeciti permanenti viene dalla giurisprudenza formatasi in relazione alla violazione della coltivazione di cava in difformità dell'autorizzazione:⁹ in base alla distinzione tra il momento perfezionativo (rappresentato dall'inizio dello scavo in violazione delle prescrizioni autorizzative) e quello consumativo (perdurante fino a quando si protrae la condotta illecita del trasgressore) e con riferimento al carattere misto (commissive - omissivo) della condotta, il giudice ha escluso il decorso della prescrizione finché permane la condotta illecita ovvero sin tanto che lo stato dei luoghi non sia stato ripristinato o la sua alterazione non sia stata resa legittima. Analogamente, in tema di inquinamento idrico¹⁰ in presenza di scarichi abusivi la Suprema Corte di Cassazione ha riconosciuto la cessazione della permanenza soltanto con il rilascio dell'autorizzazione, e non dalla antecedente data di presentazione della domanda di autorizzazione.

Inoltre, la giurisprudenza¹¹ ha chiarito come si modula il decorso del termine di prescrizione anche in caso di connessione obiettiva dell'illecito amministrativo con un reato ai sensi dell'art. 24 della legge 689/1981: nell'ipotesi di chiusura del procedimento penale per estinzione del reato a norma dell'ultimo comma del citato art. 24, cessa la competenza del

⁶ Cass. civ., sez. II, 14 marzo 2007, n. 5896.

⁷ In tal senso, Cass. civ., sez. I, 5 luglio 2001, n. 9056; Cass. civ., sez. II, 4 aprile 2000, n. 4094; conformemente, Cass. civ., sez. I, 6 agosto 1992, n. 9211 e 9310.

⁸ Cass. civ., sez. II, 9 gennaio 2007, n. 143, chiarisce come solo l'ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione, analogamente alla sentenza penale di primo grado relativa al reato permanente, valga ad enucleare come illecito autonomo la condotta anteriore alla sua emanazione.

⁹ Cass. civ., sez. II, 30 luglio 2007, n. 16861; Cass. civ. sez. I, 29 settembre 2006, n. 21190.

¹⁰ Cass. civ., sez. II, 15 ottobre 2007, n. 21584.

¹¹ Conformemente, Cass. civ., sez. I, 27 giugno 2006, n. 14830.

giudice penale e questi deve trasmettere gli atti alla p.a. competente all'applicazione delle sanzioni; conseguentemente, in base al principio generale sancito dall'art. 2935 del codice civile secondo cui la prescrizione non decorre se il diritto non può essere fatto valere, la prescrizione inizia a decorrere dal momento della ricezione degli atti da parte dell'autorità amministrativa.

Sul decorso del termine di prescrizione incidono due distinti istituti: la sospensione e l'interruzione della.

La sospensione 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 generale, il 2° comma dell'art. 28 della legge n. 689/1981 stabilisce che l'interruzione della prescrizione sia regolata dalle norme del codice civile.¹² Sebbene la disciplina generale della sanzione amministrativa sia modellata sotto molti aspetti sulla disciplina generale della sanzione penale, il richiamo espresso alla disciplina dell'interruzione secondo le "norme del codice civile" indica un rinvio pienamente recettizio alla disciplina civilistica, con conseguente esclusione dalla disciplina del codice penale e utilizzo come modello della regolamentazione del codice civile.¹³

¹² Si discute sulla portata del rinvio operato dal 2° comma dell'art. 28, ossia se tale disposizione comporti un rinvio soltanto a quelle disposizioni del codice civile che disciplinano specificamente l'interruzione della prescrizione (in tal senso, Cass. civ., sez. lav., 17 aprile 1991, n. 4119) oppure all'intera disciplina civilistica della prescrizione.

¹³ Cass. civ., sez. I, 17 marzo 2005, n. 5798.

Più in particolare, occorre stabilire quali specifici atti del procedimento amministrativo sanzionatorio rilevino ai fini dell'interruzione della prescrizione. Invero, il rinvio operato dall'art. 28, 2° comma alla disciplina civilistica rende direttamente applicabile l'art. 2943 del codice civile. Tale articolo prevede un sistema chiuso di cause di interruzione, identificate nella notificazione dell'atto con il quale si inizia un giudizio, nella domanda proposta nel corso di esso e, infine, in ogni atto che valga a costituire in mora il debitore. La giurisprudenza precisa che l'atto di costituzione in mora consiste in un'intimazione o richiesta, con forma scritta e natura recettizia.¹⁴ In questo quadro il problema dell'efficacia interruttiva degli atti preordinati all'applicazione della sanzione va risolto tenendo presente l'idoneità dei medesimi a costituire in mora il trasgressore. 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."¹⁵

Tuttavia, il modello civilistico di interruzione della prescrizione non può fare ignorare che la sanzione amministrativa è irrogata a seguito di un procedimento amministrativo, configurato dalla stessa legge n. 689/1981, diretto a verificare l'effettiva realizzazione dell'illecito ed a determinare l'entità della sanzione amministrativa.¹⁶ Pertanto, il fatto che il diritto di credito vada esercitato attraverso la modalità e i tempi previsti dalla configurazione legale del procedimento impone di dare una particolare interpretazione alla disciplina del codice civile sugli atti interruttivi della prescrizione. Dunque, il richiamo all'art. 2943 del codice civile va coordinato con l'*iter* di applicazione delle sanzioni previsto dalla legge n. 689/1981. In questa prospettiva non tutti gli atti endoprocedimentali sono idonei a costituire in mora il debitore e,

¹⁴ Cass. civ., sez. I, 22 settembre 2006, n. 20692.

¹⁵ Di recente, Cass. civ., sez. II, 18 gennaio 2007, n. 1081; conformi, Cass. civ., sez. I, 16 febbraio 2005, n. 3124; Cass. civ., sez. I, 13 luglio 2001, n. 9520.

¹⁶ Cass. civ., sez. I, 17 marzo 2005, n. 5798 e la più risalente Cass. civ., 12 maggio 1995, n. 5230.

conseguentemente, rilevanti al fine dell'interruzione della prescrizione:¹⁷ solo gli atti tipici del procedimento sanzionatorio possono avere efficacia interruttiva della prescrizione, con conseguente irrilevanza di eventuali atti atipici di intimazione.¹⁸

In una panoramica degli orientamenti giurisprudenziali sull'interruzione della prescrizione, la contestazione della violazione rappresenta l'atto interruttivo per antonomasia¹⁹: la rituale notifica del verbale di contestazione non persegue solo lo scopo di rendere il trasgressore edotto della violazione, ma anche quello di richiedergli il pagamento della sanzione; di conseguenza, vale a costituire in mora il destinatario ed è idoneo ad interrompere con effetto istantaneo la prescrizione del diritto alla riscossione delle sanzioni dovute a titolo di sanzione.²⁰ Analogamente, è atto interruttivo la notifica dell'ordinanza ingiunzione;²¹ al riguardo, va rilevato che per l'interruzione della prescrizione non è comunque sufficiente la mera emissione del provvedimento di ingiunzione, ma occorre la notifica dell'ordinanza medesima al suo destinatario.²² Diversa è la soluzione adottata per l'audizione personale ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/918: la Cassazione ha escluso che possano essere considerati atti interruttivi la richiesta del trasgressore di essere personalmente sentito²³ oppure l'invito rivolto dall'autorità al trasgressore per lo svolgimento dell'audizione personale,²⁴ proprio perché entrambi non costituiscono diretto esercizio della potestà sanzionatoria e non integrano un atto volto ad accertare l'illecito e riscuotere la relativa sanzione.²⁵ Parimenti, la Suprema Corte di Cassazione²⁶ ha negato efficacia interruttiva alla mera richiesta di pagamento della sanzione pecuniaria inviata con lettera raccomandata A/R prima dell'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, proprio in quanto una simile comunicazione

¹⁷ Cass. civ., sez. I, 22 settembre 2006, n. 20692.

¹⁸ Cass. civ., sez. I, 9 marzo 2006, n. 5063.

¹⁹ Cass. civ., I sez., 12 agosto 1992, n. 9545; Cass., sez. I, 27 aprile 1999, n. 4201.

²⁰ Cass. civ., sez. II, 4 aprile 2000, n. 4094; Cass., sez. I, 27 aprile 1999, n. 4201; Cass. civ., I sez., 12 agosto 1992, n. 9545.

²¹ Cass. civ., sez. I, 25 maggio 1987, n. 4610.

²² Cass. civ., sez. I, 23 novembre 2004, n. 22111.

²³ Cass. civ., sez. I, 17 marzo 2005, n. 5798.

²⁴ Cass. civ., sez. lav., 17 settembre 2002, n. 13627.

²⁵ In senso contrario, si segnala l'isolata Cass., sez. I, 11 ottobre 1996, n. 8881, ove per le trasgressioni valutarie era stata riconosciuta efficacia interruttiva all'audizione del trasgressore.

²⁶ Cass. civ., sez. I, 9 marzo 2006, n. 5063.

integra un atto atipico rispetto al procedimento di applicazione della sanzione codificato dalla legge n. 689/1981 ed è sprovvisto delle caratteristiche di contenuto e di forma prestabilite dalle norme sull'esercizio della potestà sanzionatoria. Nei peculiari casi di accertamento della violazione mediante analisi su campione prelevato, vista la parificazione operata dall'art. 15 della legge n. 689/1981 tra la comunicazione dei risultati delle analisi mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno e la contestazione immediata dell'illecito di cui all'art. 14, 1° comma della medesima legge, anche la lettera raccomandata inviata ai sensi dell'art. 15 della legge 689/1981 costituisce valido atto interruttivo.²⁷

Ad ogni modo, spetta comunque al giudice di merito stabilire se una determinata dichiarazione costituisca riconoscimento del diritto ai sensi dell'art. 2944 del codice civile.²⁸

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 leggi diverse.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 19 gennaio 2008

²⁷ Cass. civ., sez. II, 30 maggio 2007, n. 12693.

²⁸ Cass. civ., sez. I, 22 marzo 2006, n. 20692.