

## Il pagamento in misura ridotta e le sanzioni amministrative pecuniarie proporzionali e fisse

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

In materia di illeciti amministrativi l'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 disciplina il pagamento in misura ridotta, ossia una forma di oblazione<sup>1</sup>, che blocca in itinere il procedimento sanzionatorio.

L'istituto è stato previsto dal legislatore del 1981 come misura di carattere generale diretta a favorire la più rapida definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori. L'art. 16 della citata legge 689/1981 attribuisce ai soggetti cui è contestata la violazione amministrativa una mera facoltà, il cui esercizio integra una fase eventuale del procedimento di irrogazione della sanzione: se il trasgressore si avvale di tale meccanismo conciliativo, non contesta la validità dell'accertamento ed arresta il procedimento amministrativo a questo stadio, attraverso la corresponsione di una somma di denaro il cui importo è predeterminato dalla legge.

Di fronte alla lettera dell'art. 16 della legge n. 689/1981 sono stati sollevati problemi in relazione ai limiti di ammissibilità di tale conciliazione amministrativa. In particolare, si è posta la questione dell'applicabilità del pagamento ridotto anche alle sanzioni pecuniarie proporzionali o fisse.

Invero, il modello più ricorrente di sanzione amministrativa pecuniaria si caratterizza per la presenza di una misura edittale, articolata tra un importo minimo e una somma massima, nell'ambito della quale l'autorità amministrativa determina la somma da pagare in applicazione dei criteri previsti dall'art. 11 della legge n. 689/1981. Tuttavia, nel sistema amministrativo punitivo sussistono anche altre tipologie di sanzione pecuniaria. Precisamente, si definisce sanzione amministrativa pecuniaria proporzionale quella da commisurare in base ad un meccanismo automatico collegato a fattori predeterminati dalla legge (ad esempio, art. 37, 1° comma del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 che prevede, in caso di interventi edilizi di cui all'art. 22 del medesimo decreto eseguiti in difformità alla denuncia di inizio di attività, una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore venale del bene immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi). E', invece, è denominata sanzione fissa quella contraddistinta da una somma-sanzione che consiste sostanzialmente in una percentuale o un multiplo della cifra di cui il trasgressore ha omesso di effettuare il pagamento (in materia edilizia si pensi al mancato versamento nei termini del

---

<sup>1</sup> Preferibilmente indicata come oblazione amministrativa, poiché l'oblazione in senso proprio è un istituto esclusivo del diritto penale, previsto e disciplinato dagli artt. 162 e 162 *bis* del codice penale.

contributo per il rilascio del permesso di costruire, per il quale l'art. 42 del T.U. n. 380/01 prevede un aumento del contributo in misura fissa a seconda del numero di giorni di ritardo).

L'art. 16 della legge n. 689/1981 nella sua originaria formulazione ammetteva il pagamento di una somma corrispondente alla cifra più favorevole tra due importi alternativi individuati dalla legge: o la terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa oppure il doppio del minimo.

Dunque, proprio l'iniziale stesura della norma aveva indotto alcuni a ritenere che l'adottato meccanismo di computo della somma da pagare costituisse un rinvio ad una specifica tipologia di sanzioni pecuniarie (quelle connotate dalla forbice edittale tra un minimo e un massimo), con implicita esclusione delle sanzioni amministrative fisse o proporzionali.

Tuttavia, questa soluzione non può essere condivisa. In primo luogo, la giurisprudenza ha chiarito come una siffatta eccezione non possa essere desunta per implicito, precisando che "la prevista facoltà di scelta del contravventore, tra il pagamento di un terzo del massimo ovvero - se più favorevole - del doppio del minimo della sanzione edittale, si riferisce chiaramente alla eventualità (sia pur statisticamente più frequente) di una sanzione articolata da un minimo ad un massimo, ma non postula la necessità di una tale articolazione."<sup>2</sup>

Conseguentemente, in caso di sanzione stabilita in misura fissa, il criterio di quantificazione della somma da corrispondere per la relativa conciliazione si riduce a quello unico del "terzo" dell'ammontare della sanzione stessa, senza che, per questo la conciliazione possa ritenersi impedita o preclusa. Analogamente, con riguardo a sanzioni proporzionali, la cui misura sia correlata alla dimensione quantitativa dell'infrazione ascritta, non può dirsi che la mancata predeterminazione di un massimo edittale renda impraticabile il pagamento ridotto. In tale ultima ipotesi la conciliazione resta "pur sempre effettuabile in relazione alla misura cui, nel concreto, la sanzione assurge, in applicazione dei criteri tabellari: stante la sostanziale coincidenza che, in questo caso, viene a verificarsi (con conseguente esclusione di ogni possibilità di scissione sul piano effettuale) tra i due elementi della sanzione edittale e di quella concreta."<sup>3</sup>

Oggi questa interpretazione risulta confermata dal vigente 1° comma dell'art. 16 della legge n. 689/1981, come modificato dall'art. 52 del D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213. Infatti, l'attuale testo della disposizione in esame prevede espressamente che il trasgressore paghi una somma ridotta "pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo". Invero, la novella è stata introdotta dal legislatore allo scopo di evitare che, in mancanza di misura minima specificamente fissata, la misura ridotta fosse calcolata con riferimento al doppio del minimo previsto dall'art. 10, 1° comma della medesima legge n. 689/1981. Ad

---

<sup>2</sup> Cass. civ., sez. I, 19 maggio 1989, n. 2407, Provincia di Treviso e Biasuzzi s.p.a.

<sup>3</sup> Già citata, Cass. civ., sez. I, 19 maggio 1989, n. 2407.

ogni modo, questa previsione normativa rappresenta una ulteriore conferma dell'applicabilità dell'istituto generale disciplina dall'art. 16 della legge n. 689 anche a sanzioni amministrative pecuniarie non graduate tra un minimo e un massimo prefissati dal legislatore.

Stefania Pallotta

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

*di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta – 2004, Edizioni Laurus Robuffo*

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