

## Sanzioni per violazioni in materia di assegni: profili generali e termine di conclusione del procedimento

**Autore:** Alfonso Gelo

**In:** Giurisprudenza commentata

### **Problematica oggetto di giurisprudenza civile ed amministrativa al fine di colmare una lacuna legislativa, necessità di un intervento in materia**

A fronte del progressivo incremento dell'uso di mezzi di pagamento elettronici e della parallela diminuzione dell'utilizzo dei mezzi di pagamento cartacei, l'assegno rimane un mezzo piuttosto diffuso.

In materia la **depenalizzazione** non rappresenta, ad oggi, una novità, in quanto introdotta dal D. Lgs. 30 dicembre 1999 n. 507 nel quadro complessivo di una depenalizzazione dei reati minori e di una riforma del sistema sanzionatorio.

### **Assegno emesso senza autorizzazione/provvista, illecito amministrativo**

Le condotte di **“emissione di assegno senza autorizzazione”** e **“emissione di assegno senza provvista”** non costituiscono più reati, bensì illeciti amministrativi.

Il legislatore ha agito, evidentemente, in un'ottica deflattiva del contenzioso penale, spostando la materia nell'alveo dell'illecito amministrativo. Una riforma effettuata in una visione di sistema che non priva totalmente di tutela i beni giuridici in oggetto, vale a dire la fede e il patrimonio, ma modifica i mezzi di tutela.

E' interessante osservare come, invece, la rilevanza penale rimanga riservata in seconda linea come sanzione prevista per l'inosservanza delle sanzioni amministrative, questo, probabilmente, per rendere efficace le medesime.

La natura amministrativa delle sanzioni irrogabili per tali condotte comporta la **competenza del Prefetto**

## **del luogo di pagamento dell'assegno.**

Ai sensi dell'art. 8 bis della citata legge 386 del 1990 il nel caso di emissione senza autorizzazione il Prefetto è informato dal pubblico ufficiale che leva il protesto o effettua la contestazione equivalente o direttamente dal trattario.

Il **rapporto** o l'**informativa** rappresentano, in buona sostanza il **dies a quo** di riferimento per la notifica dell'ordinanza ingiunzione al trasgressore. L'ordinanza medesima dovrà essere notificata entro 90 giorni se il soggetto risiede in Italia, 360 se all'estero. La distinzione tra i due termini di notifica, meccanismo non nuovo in materia di illeciti amministrativi, appare motivata da ragioni di buon senso.

Il legislatore ha apprestato delle garanzie ai fini della tutela del diritto dell'interessato a partecipare al procedimento. Il destinatario dell'ordinanza-ingiunzione potrà presentare scritti difensivi e documenti a supporto delle sue argomentazioni.

## **Conclusione del procedimento, orientamenti giurisprudenziali**

Se nessuna questione si è posta in dottrina circa l'avvio del procedimento relativo alla sanzione amministrativa, bisogna osservare come, invece, relativamente al profilo della **conclusione del procedimento**, ci sia stato un andamento oscillante della giurisprudenza. Il **contrapporsi di pronunce di segno diverso** ha reso necessario l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con la sentenza 9591 del 27 aprile 2006, hanno stabilmente statuito in merito.

L'argomento è stato oggetto, altresì, di interessanti pronunce del pronunce del **Consiglio di Stato**, tra le quali spicca, per approfondimento del tema, la **sentenza n. 542 del 2013** della sesta sezione del Consiglio medesimo.

La semplice lettura dell'art. 8 bis della menzionata legge del 15 dicembre 1990 consente di osservare come la stessa disciplini in maniera abbastanza organica il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative, ad eccezione del termine entro cui va concluso il procedimento amministrativo.

Questa disposizione stabilisce i termini, per il Prefetto, della notifica dell'ordinanza ingiunzione e, per l'interessato, di scritti difensivi e documenti, ma nulla dispone riguardo alla conclusione del procedimento, salvo richiamare residualmente le sezioni I e II del Capo I della Legge n. 689 del 1981.

Anche l'apparato normativo di quest'ultima legge non contiene un termine per la conclusione del procedimento amministrativo specifico, motivo per cui la giurisprudenza ha cercato di colmare la lacuna legislativa in materia.

Un orientamento iniziale ha visto la Corte di Cassazione ancorare il termine di conclusione del procedimento a quello stabilito dall'art. 2 della Legge 241, partendo dal ragionamento che l'unico riferimento contenuto nella Legge 689, vale a dire l'art. 28, che sancisce la prescrizione del diritto a riscuotere le somme nel termine di 5 anni dalla violazione, deve ritenersi non applicabile in quanto si tratta di una norma "sostanziale", inidonea a disciplinare l'aspetto procedurale della questione.

Si trattava sostanzialmente di un'applicazione analogica del termine fissato dalla Legge sul procedimento amministrativo.

L'orientamento contrapposto, costituito da alcune pronunce della Corte di Cassazione e fatto proprio dalla **Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 9591 del 27 aprile 2006** ha compiutamente argomentato sul punto.

Proprio l'universalità della Legge 241, riconosciuta come prima e vera legge "sul" procedimento apre la strada all'applicazione del criterio di specialità, pertanto i procedimenti previsti dalla Legge 689 in quanto "finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative, caratterizzati da questa loro funzione del tutto peculiare richiedono una distinta disciplina.

Il tema costituirebbe, allora un campo di applicazione del noto brocardo "lex specialis derogat legi generali".

Del resto, secondo il ragionamento della Corte di Cassazione, il termine fissato dall'art. 2 mal si attaglia a un procedimento a carattere essenzialmente contenzioso, scandito in tempi e fasi tali da impedire il rispetto dei brevi termini fissati dalla Legge 241.

Decisamente interessante è, in materia la **sentenza n. 542 del 29.01.2013** della VI Sezione del **Consiglio di Stato**. La decisione, quantunque inerisca la materia bancaria e le sanzioni per carenza istruttoria, mancato controllo e scarsa trasparenza in sede di erogazione del credito, consente di enucleare delle argomentazioni generali di sicuro rilievo.

Il Consiglio di Stato fa proprie e fortifica le ragioni della inapplicabilità della L 241 laddove riconferma che "per il principio di specialità, che prevale sul principio ordinario di successione cronologica delle norme, le disposizioni posteriori non comportano l'abrogazione delle precedenti, ove queste ultime disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare" e sgombra definitivamente il campo da ogni dubbio di sorta, laddove afferma recisamente "in questo rapporto si pongono la L. 7 agosto 1990, n. 241, e la L. 24 novembre 1981, n. 689, riguardanti l'una i procedimenti amministrativi in genere, l'altra in specie quelli finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative, caratterizzati da questa loro funzione del tutto peculiare, che richiede e giustifica (per quanto già detto) una distinta disciplina in relazione al carattere perentorio del termine fissato all'Autorità per provvedere alla irrogazione della sanzione"

Questa pronuncia va, però, analizzata anche per un contributo ulteriore in materia, il Giudice

Amministrativo va oltre, qualificando la **natura perentoria del termine fissato per l'adozione del provvedimento finale**.

Appare dirimente per la controversia in argomento, la distinzione tra il termine (perentorio) di conclusione del procedimento e il termine prescrizione fissato dal summenzionato art. 28 della normativa in materia di sanzioni amministrative.

Possiamo trarre questa argomentazione a contrario dalle parole del Giudice Amministrativo secondo cui "consentire l'adozione del provvedimento finale entro il lungo termine prescrizione (cinque anni, in base all'art. 28 della legge 689/81), anziché nel rispetto del termine specificamente fissato per l'adozione dell'atto, equivarrebbe ad esporre l'incolpato ad un potere sanzionatorio di fronte al cui tardivo esercizio potrebbe essergli difficoltoso approntare in concreto adeguati strumenti di difesa".

La chiarezza di questo ultimo inciso non comporta la necessità di alcuna ulteriore considerazione.

Emerge, semmai, per il legislatore la necessità non ulteriormente procrastinabile di **colmare la lacuna normativa in ordine al termine di conclusione del procedimento in materia di sanzioni amministrative** per le violazioni in materia di assegni.

<https://www.diritto.it/sanzioni-violazioni-materia-assegni-profilo-general-termine-conclusione-del-procedimento/>