

Pubblichiamo un interessante contributo in materia di contenzioso

Tempi di conclusione dei procedimenti aventi ad oggetto sanzioni amministrative pecuniarie.

A cura del dott. Carlo Lalli¹

Le sanzioni amministrative pecuniarie sono somme di denaro che una Pubblica Amministrazione (PA) impone a un soggetto (persona fisica o giuridica) per la violazione di una norma amministrativa. Non sono multe penali né risarcimenti civili, ma hanno una funzione punitiva e deterrente per comportamenti che violano regole poste a tutela di interessi pubblici specifici.

La disciplina generale è contenuta principalmente nella Legge n. 689/1981 ("Modifiche al sistema penale").

Le sanzioni amministrative, per le loro peculiarità, primariamente per essere espressione dell'autorità della pubblica amministrazione e per incidere negativamente e in modo afflittivo nella sfera giuridica dei terzi, sono permeate da una accezione sostanziale di legalità. Essa ricomprende, non soltanto la disciplina del farsi dell'attività, con una puntuale definizione del procedimento amministrativo nelle diverse fasi, non soltanto un insieme di garanzie a tutela della posizione dell'incolpato, ma implica altresì la scansione dell'azione amministrativa dal punto di vista temporale.

La rilevanza del tempo nei procedimenti sanzionatori ha indotto il legislatore, sin dal 1981 con la l. n. 689, a definire le "tappe" del procedimento amministrativo. L'art. 28 della stessa legge prevede un termine quinquennale di prescrizione decorrente dal giorno della commessa violazione. Manca, invece, nella l. n. 689/1981 il termine di conclusione del procedimento amministrativo, ovvero il termine entro cui deve essere emanata l'ordinanza ingiunzione da parte dell'autorità amministrativa competente per la materia ad irrogare la sanzione (es. Comune, Regione, Ministero, Autorità Indipendente, Camera di Commercio, ecc.).

¹ Dirigente 3° Settore Affari Generali e Ambientale – Provincia di Campobasso e Segretario Generale f.f. – CCIAA del Molise

La Corte di Cassazione ha interpretato tale assenza come espressione della volontà del legislatore di non fissare un termine finale, che di fatto coincide con quello quinquennale di prescrizione. Tale orientamento è stato di recente messo in discussione dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa, concordi nel ritenere che anche i procedimenti sanzionatori, al pari degli altri procedimenti amministrativi, debbano essere sottoposti ad un termine di conclusione (Corte Cost. n. 151/2021). Quest'ultimo, inoltre, sembra dover assumere carattere perentorio, in quanto, secondo il recente indirizzo giurisprudenziale, nell'ambito dell'attività sanzionatoria, particolari esigenze di certezza impongono di considerare consumato il potere dell'amministrazione una volta scaduti i termini previsti (Cons. Stato, sez. VII, n. 1081/2022).

Con la citata sentenza n. 151 del 2021 la Corte Costituzionale ha affrontato il tema dell'assenza, nella disciplina generale sulle sanzioni amministrative, di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, questione sulla quale si era pronunciata la Corte di Cassazione a sezioni unite nel 2006.

Quest'ultima si era trovata a comporre il contrasto giurisprudenziale formatosi in ordine all'applicabilità o meno del termine di trenta giorni, di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990, ai procedimenti sanzionatori.

La conclusione a cui giunge la Corte è che la mancanza, nella l. n. 689/1981, di un termine di conclusione del procedimento, non va integrata dalla legge generale sul procedimento, essendo espressione della volontà del legislatore di non prevedere alcun termine di conclusione. Pertanto, conclude la Cassazione, il termine massimo per l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione coincide con quello quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 28 della stessa l. n. 689/1981, decorrente dal giorno in cui la violazione è stata commessa.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, ma ha formulato alcune interessanti osservazioni, dando al legislatore precisi suggerimenti in ordine alla disciplina delle la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento, non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost..

In definitiva, la Corte invita il legislatore a disciplinare la materia in tempi brevi, poiché non è tollerabile, nel rinnovato quadro dei rapporti tra amministrazione e cittadino, che l'autorità competente possa emettere il provvedimento sanzionatorio anche a notevole distanza di tempo dall'accertamento dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato,

contravvenendo ai principi d'imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, di certezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento.

L'orientamento giurisprudenziale, che vede concordi la Corte costituzionale e il Consiglio di Stato, appare di particolare importanza e carico di conseguenze.

Pertanto ogni amministrazione competente per materia ad irrogare la sanzione dovrebbe proporsi, attraverso una propria regolamentazione di recepimento dei detti principi, l'obiettivo di una maggiore celerità nella conclusione dei procedimenti idonea a garantire la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che, come sopra evidenziato, richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.

Carlo Lalli

Pubblicato il 27 ottobre 2025