

Il termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Il termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio tra legge n. 689/1981 e legge n. 241/1990

L'*iter* di applicazione delle sanzioni amministrative ambientali consiste in un peculiare procedimento amministrativo diretto all'emanazione di un provvedimento finale di ingiunzione o di archiviazione, a seconda che l'accertamento eseguito dall'organo di controllo risulti o meno fondato. Tale procedimento sanzionatorio è assoggettato dalla legge n. 689/1981 ad un complesso sistema di regole, che ne scandisce fasi, tempi e modalità di svolgimento.

Ad ogni modo, il procedimento sanzionatorio, sebbene con le peculiarità che hanno indotto al legislatore a dettare una disciplina speciale, è un procedimento amministrativo a tutti gli effetti. Al riguardo, va rilevato che nel nostro ordinamento giuridico esiste una disciplina generale in materia di procedimento amministrativo rappresentata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. Dunque, per le singole disposizioni previste dalla legge n. 241 del 1990 si è posto un problema di compatibilità con il procedimento diretto ad irrogare le sanzioni amministrative. In particolare, l'art. 2¹ della legge 241/1990 ha costituito la norma di più controversa applicazione al procedimento amministrativo sanzionatorio, determinando indirizzi giurisprudenziali contrastanti, culminati con l'intervento delle Sezioni Unite civili con la sentenza 27 aprile 2006, n. 9591 qui in commento.

Cosa prevede il menzionato art. 2, 3° comma della legge n. 241 del 1990? L'originario testo della legge n. 241 del 1990 imponeva uno stringente termine generale di trenta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi, salva l'ipotesi di diversa determinazione da parte delle pubbliche amministrazioni per i singoli tipi di procedimenti amministrativi.

¹ L'art. 2 della legge n. 241/1990 è stato di recente modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dalla successiva legge 14 maggio 2005, n. 80.

Tale previsione, modificata da ultimo dall'art. 36 *bis* del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80, attualmente dispone che il procedimento amministrativo debba concludersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

Dunque, il nodo della questione interpretativa è se l'art. 2, 3° comma della legge n. 241 del 1990 fosse applicabile anche al procedimento amministrativo sanzionatorio oppure se il termine per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione fosse esclusivamente quello quinquennale di prescrizione dettato dall'art. 28 della legge n. 689/1981.

La giurisprudenza minoritaria favorevole all'applicazione dell'art. 2 della l. 241/1990 al procedimento sanzionatorio

Sul punto si sono oggi pronunciate le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza 27 aprile 2006, n. 9591, escludendo l'applicabilità ai procedimenti sanzionatori del termine dettato dall'art. 2, 3° comma della legge n. 241 1990. Invero, la giurisprudenza è pervenuta a questa soluzione attraverso un percorso travagliato. Infatti, alcune pronunce giurisprudenziali² avevano inizialmente ritenuto il termine ex art. 2 della legge 241/1990 compatibile con i procedimenti amministrativi sanzionatori, motivando l'applicazione dell'art. 2 con la tutela dell'interesse del cittadino a non rimanere esposto *sine die* all'irrogazione di sanzioni.³ In questa prospettiva, un termine per la decisione del ricorso, sebbene non fissato dall'art. 18 della legge 689/1981, risulterebbe determinato in via generale dall'art. 2 della legge 241/1990.

Tuttavia, tali pronunce lasciavano impregiudicato un aspetto determinante ai fini del computo del termine, ovvero come conciliare le previsioni dell'art. 2 della legge 241/1990 con il fatto che la legge n. 689/1981 prevede una serie di termini interni al procedimento sanzionatorio, la cui durata supera la lunghezza del termine imposto dall'art. 2 della legge 241/90 per la conclusione dell'intero procedimento. Basti pensare che il solo termine per la notifica della violazione consiste in un tempo pari a novanta giorni dalla data dell'accertamento (art. 14, 2° comma legge n. 689/1981).

² Cassazione, 6 marzo 2004, n. 4616; Cass., sez. I, 23 luglio 2003, n. 11434; Cass., 21 marzo 2001, n. 4042.

³ Testualmente, Cass., sez. I, 23 luglio 2003, n. 11434.

Analoghe considerazioni valgono per il termine di sessanta giorni riservato al trasgressore per un eventuale pagamento in misura ridotta (art. 16 legge n. 689/1981); nello stesso senso, si rammenta che il tempo per la presentazione delle memorie difensive è di trenta giorni a decorrere dalla notifica (art. 18 legge n. 689/1981). Dunque, l'orientamento giurisprudenziale sopra delineato non chiariva come il limite temporale di cui all'art. 2 della l. 241/1990 potesse essere esteso al peculiare procedimento sanzionatorio, intrinsecamente dotato di una serie di scadenze intermedie apparentemente inconciliabili con le tempistiche dettate dalla legge generale sul procedimento amministrativo.

Pertanto, nell'ambito dell'orientamento giurisprudenziale sopra illustrato, si era dovuti intervenire con un'interpretazione correttiva, sostenendo che nei procedimenti sanzionatori il termine indicato dall'art. 2, 3° comma della legge n. 241/90 dovesse decorrere dal momento in cui pervengono all'autorità competente gli scritti difensivi ovvero dal giorno in cui l'interessato abbia fatto richiesta di essere personalmente sentito. Tuttavia, un simile aggiustamento appariva in contrasto con la stessa lettera del 2° comma dell'art. 2 della legge n. 241, che prescrive che il termine di conclusione del procedimento decorra "dall'inizio d'ufficio del procedimento".⁴

Le Sezioni unite della Cassazione nell'alveo della giurisprudenza maggioritaria contraria all'applicazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990 al procedimento amministrativo sanzionatorio

Sulla base di tali rilievi critici, anche prima della pronuncia delle Sezioni Unite n. 9591/2006, la maggioritaria giurisprudenza di legittimità⁵ aveva evidenziato come la legge n. 689/1981 non prevedesse alcun termine stringente per la fase decisoria del procedimento di irrogazione delle sanzioni, fissando invece una precisa scansione di termini intermedi stabiliti a garanzia dello stesso autore della violazione.

⁴ In senso aspramente critico sull'adattamento del disposto dell'art. 2 all'atto dell'applicazione della norma al procedimento sanzionatorio, si veda Cassazione 6 aprile 2004, n. 6769, ove si legge che: "Una simile ricostruzione sarebbe indebita, se non arbitraria, in quanto tale termine non può essere inserito a scelta in una qualsiasi fase del procedimento, giacché l'art. 2 prescrive che decorra dall'inizio del procedimento"

⁵ Per tutte, Cass., sez. I, 6 aprile 2004, n. 6769.

Alla luce della specifica disciplina contenuta nella legge n. 689/1981, l'orientamento maggioritario della Suprema Corte di Cassazione aveva concluso nel senso che all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione si dovesse "procedere nel termine quinquennale di cui all'art. 28 della legge n. 689/1981, ancorché tale norma faccia letteralmente riferimento al termine per riscuotere le somme dovute per le violazioni".

Nell'anno 2005 era tornata sul punto la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, che, con sentenza n. 6148 ud. 7 marzo 2005, aveva escluso l'applicazione del termine di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 al procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative disciplinato dalla legge n. 689/1981, in quanto "la regolamentazione dell'attività sanzionatoria della pubblica amministrazione si caratterizza, rispetto alla disciplina generale dell'azione amministrativa, per la previsione di una procedura contenziosa contemplante la fissazione di specifiche fasi e relative scansioni temporali che, essendo dirette ad assicurare garanzie di informazione e di difesa rispetto alla contestazione del fatto, sono incompatibili con il suddetto termine breve stabilito dalla normativa generale."

Finalmente, con la sentenza 27 aprile 2006, n. 9591 le Sezioni Unite civili si allineano con l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario appena richiamato. Infatti, nella richiamata pronuncia si esclude l'applicabilità dell'art. 2 della 241/1990 ai procedimenti sanzionatori in virtù del principio di specialità tra norme. In particolare, la sentenza in commento conferma che al procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative debba applicarsi la sua distinta disciplina in considerazione della sua peculiare funzione, sussistendo tra la legge 241/1990 e la legge n. 689/1981 un rapporto di genere a specie. Peraltro, le Sezioni Unite della Cassazione riconoscono che le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno. In particolare, nella sentenza in commento si ribadisce come tale innesto non sia comunque praticabile con riferimento all'art. 2, 3° della legge n. 241/1990, poiché il termine in esso previsto appare incompatibile con le disposizioni della legge 689/1981, che delineano un procedimento di carattere "sostanzialmente contenzioso, scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato, in modo da non consentire il rispetto di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione".

Come sottolineato dalla precedente giurisprudenza maggioritaria, le Sezioni Unite riaffermano che un simile ostacolo non possa essere superato applicando il termine in questione alle singole fasi in cui il procedimento è articolato, o comunque a quella conclusiva, pena “un'arbitraria manipolazione della norma, la quale considera unitariamente il procedimento amministrativo e dispone che il termine per la sua conclusione decorre non dall'esaurimento di ognuno dei vari segmenti che eventualmente lo compongono, bensì «dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte».

In conclusione, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione stabiliscono il principio di diritto secondo cui il termine stabilito dall'art. 2, 3° comma della legge n. 241 del 1990 non è applicabile ai procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative. Ne consegue che la pretesa sanzionatoria debba essere fatta valere entro il termine di prescrizione di cinque anni dalla commissione della violazione, secondo quanto stabilito dall'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Stefania Pallotta

Corte di Cassazione

Sezioni unite civili

Sentenza 27 aprile 2006, n. 9591

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale di Ascoli Piceno in funzione di giudice del lavoro - adito da A.G. e dalla s.a.s. Chalet La Siesta di G.A. & C., in opposizione all'ordinanza ingiunzione del 28 dicembre 1999, con cui la locale Direzione provinciale del lavoro aveva irrogato loro una sanzione pecuniaria, per la violazione di norme in materia di tutela del lavoro dipendente - ha accolto il ricorso, rilevando che il provvedimento era stato emesso, in violazione dell'art. 2, comma 3, della l. 7 agosto 1990, n. 241, «a distanza di oltre trenta giorni dalla presentazione alla autorità amministrativa di scritti difensivi relativi alle infrazioni contestate (difese del 20/01/1999, audizione del 29/6/1999)».

La Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno ha proposto ricorso per cassazione, in base a un motivo, poi illustrato anche con memoria. A.G. e la s.a.s. Chalet La Siesta di G.A. & C. non hanno svolto attività difensive nel giudizio di legittimità.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il motivo addotto a sostegno del ricorso la Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno lamenta che erroneamente il giudice a quo ha ritenuto che il termine stabilito dall'art. 2, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, per la conclusione dei procedimenti amministrativi, si applichi anche all'emissione delle ordinanze ingiunzioni irrogative di sanzioni amministrative, e che comunque il suo mancato rispetto comporti l'invalidità del provvedimento.

In materia, nella giurisprudenza di legittimità, si è verificato un contrasto, per la cui composizione la causa è stata assegnata alle sezioni unite.

In grande prevalenza questa Corte si è orientata nel senso propugnato dalla ricorrente, sulla scorta soprattutto di dati di natura testuale, rivelatori dell'inconciliabilità della norma di cui si tratta con la disciplina delle sanzioni amministrative, contenuta nella l. 24 novembre 1981, n. 689: v., tra le più recenti, Cass. 16 aprile 2003, n. 6014, 11 giugno 2003, n. 9357, 17 giugno 2003, n. 9680, 11 luglio 2003, n. 10920, 22 novembre 2003, n. 17779, 22 dicembre 2003, n. 19617, 21 gennaio 2004, n. 874, 30 marzo 2004, n. 6337, 6 aprile 2004, n. 6762, 6 aprile 2004, n. 6769, 10 novembre 2004, n. 21406, 28 dicembre 2004, n. 24053, 26 agosto 2005, n. 17386.

Con alcune altre pronunce è stata però adottata la soluzione opposta, in considerazione del carattere generale della l. 7 agosto 1990, n. 241, che si riferisce indistintamente a tutti i procedimenti amministrativi: v. Cass. 15 giugno 1999, n. 5936, 21 marzo 2001, n. 4042, 4 settembre 2001, n. 11390, 23 luglio 2003, n. 11434, 6 marzo 2004, n. 4616.

Ritiene il collegio che debba essere seguito l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario.

Non impedisce di pervenire a questa conclusione la "universalità" della legge citata, che per la prima volta ha regolamentato in maniera uniforme i procedimenti amministrativi. Per il principio di specialità, che prescinde dalla successione cronologica delle norme, quelle posteriori non comportano la caducazione delle precedenti, che disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare. E appunto 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 una distinta disciplina.

D'altra parte, le disposizioni della l. 24 novembre 1981, n. 689 costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno: necessità che infatti è stata costantemente esclusa, con riferimento ad altre norme della legge generale sul procedimento amministrativo, come quelle relative alla "partecipazione dell'interessato" (v., tra le altre, Cass. 27 novembre 2003, n. 18114) e al diritto di accesso ai documenti (v., per tutte, Cass. 15 dicembre 2005, n. 27681).

Un tale innesto non è comunque praticabile, in particolare, relativamente all'art. 2, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, che stabilisce il termine entro il quale il procedimento amministrativo deve essere concluso, ove non ne sia fissato uno diverso per legge o regolamento. Sia quello di novanta giorni, ora previsto dalla norma come modificata da ultimo dall'art. 36-bis d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con l. 14 maggio 2005, n. 80, sia quello di trenta giorni, indicato nel testo originario, applicabile nella specie *ratione temporis*, sono incompatibili con le disposizioni della l. 24 novembre 1981, n. 689, che delineano un procedimento di carattere sostanzialmente contenzioso, scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato, in modo da non consentire il rispetto di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione: la contestazione, se non è stata effettuata immediatamente, può avvenire fino a novanta giorni dall'accertamento per i residenti in Italia e fino a trecentosessanta per i residenti all'estero (art. 14); se ne viene fatta richiesta entro ulteriori quindici giorni, deve poi provvedersi alla revisione delle analisi eventualmente compiute (art. 15); nei successivi sessanta giorni è ammesso il pagamento in misura ridotta (art. 16); se questo non avviene, viene trasmesso il rapporto all'autorità competente (art. 17); ad essa gli interessati possono far pervenire scritti difensivi e documenti, nonché prospettare argomenti, dei quali si deve tenere conto nel provvedere (art. 18).

Né l'ostacolo può essere superato, come si è opinato con la sentenza impugnata, applicando il termine in questione alle singole fasi in cui il procedimento è articolato, o comunque a quella conclusiva. In tal modo verrebbe operata un'arbitraria manipolazione della norma, la quale considera unitariamente il procedimento amministrativo e dispone che il termine per la sua

conclusione decorre non dall'esaurimento di ognuno dei vari segmenti che eventualmente lo compongono, bensì «dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte».

Peraltro, nell'ambito in cui la disposizione è operante, l'inosservanza del termine da essa stabilito, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa (v. C.d.S., Sezione V, 3 giugno 1999, n. 621, Sezione V, 19 settembre 2000, n. 4844, Sezione VI, 13 maggio 2003, n. 2533, Sezione IV, 10 giugno 2004, n. 3741; contra: C.d.S., Sezione VI, 19 dicembre 1997, n. 1869), non è causa di invalidità del provvedimento che sia stato emesso tardivamente, poiché anche dopo la scadenza non viene meno il potere e dovere dell'amministrazione di attivarsi comunque, per il soddisfacimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura.

Resta naturalmente salva la necessità che la pretesa sanzionatoria venga fatta valere entro il termine di prescrizione di cinque anni dalla commissione della violazione, stabilito dall'art. 28 l. 24 novembre 1981, n. 689: termine che non ha tuttavia natura procedimentale, ma sostanziale, poiché il suo inutile decorso comporta l'estinzione del diritto alla riscossione.

Rimane altresì fermo che invece, per le violazioni di norme sulla circolazione stradale, la validità dell'ordinanza ingiunzione è subordinata al rispetto dei termini stabiliti per la sua emissione dall'art. 204, comma 1, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285: termini che il successivo comma 1-bis, introdotto dall'art. 4 d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con l. 1° agosto 2003, n. 214, definisce espressamente come «perentori», disponendo altresì che il ricorso al prefetto, in mancanza della tempestiva adozione del provvedimento sanzionatorio, deve intendersi accolto. In questo senso si è costantemente pronunciata questa Corte (v., tra le più recenti, Cass. 17 marzo 2005, n. 5813) anche con riferimento al testo originario della norma, in considerazione della natura a sua volta speciale che la caratterizza, rispetto a quelle dettate dalla l. 24 novembre 1981, n. 689 per il generale ambito delle sanzioni amministrative.

Il ricorso deve essere pertanto accolto, con conseguente cassazione della sentenza impugnata. La causa, poiché gli attori avevano fatto valere anche altre ragioni di opposizione, che il Tribunale di Ascoli Piceno ha considerato assorbite, non può essere decisa nel merito in questa sede, sicché va rinviata ad altro giudice, che si designa nel Tribunale di Macerata, cui viene anche rimessa la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità. Il giudice di rinvio, nel riesaminare la questione decisa dal Tribunale di Ascoli Piceno, si uniformerà al seguente principio di diritto: «Il termine stabilito dall'art. 2, comma 3 l. 7 agosto 1990, n. 241, non è applicabile nei procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative»

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata; rinvia la causa al Tribunale di Macerata, cui rimette anche la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.