



La legge n° 689 del 1981 ha compiuto i suoi primi quarant'anni: il procedimento sanzionatorio amministrativo pecuniario regge alle intemperie del tempo ma interviene la Consulta con la sentenza 151/2021

Il 24 Novembre 2021 è stato festeggiato il quarantesimo compleanno della legge, conosciuta all'interno del nostro ordinamento dalla maggior parte degli addetti ai lavori, come norma di depenalizzazione. Con la legge 689 del 1981 rubricata "Modifiche al sistema penale" il Legislatore nazionale ha codificato le regole e le procedure del sistema sanzionatorio amministrativo pecuniario. Norma che, con alcune modifiche intervenute negli anni, regge pienamente alle intemperie del tempo e alle successive normative di settore intervenute.

È tranquillamente possibile affermare che questa "arzilla vecchietta", al di là delle sparute eccezioni come l'art. 6 sulla solidarietà e l'art. 28 proprio sulla prescrizione, di chiara matrice civilistica, è portatrice nella quasi totalità di aspetti trasversali di due principali normative.

Questa legge è pienamente corrispondente al codice penale nella parte in cui enuncia e tratta dei principi fondamentali che disciplinano i vari reati e al codice di procedura penale nella sezione nella quale regola il procedimento per l'applicazione delle pene previste dalle norme penali.

Mentre la Sezione I (artt. 1-12) del Capo I è completamente dedicata ai principi generali che sovrintendono alla disciplina sostanziale e procedimentale dell'illecito amministrativo, con l'articolo 1 come supernorma, la Sezione II (artt. 13-31) disciplina il regime processual-procedimentale.

La fase istruttoria finale del procedimento amministrativo sanzionatorio ha ad oggetto l'an e il quantum debetur: la P.A. deve valutare la fondatezza dell'accertamento e la misura della sanzione.

Già le Sezioni Unite della Cassazione, ponendo fine ad un contrasto giurisprudenziale, con la sentenza

del 27 Aprile 2006 n° 9591, hanno identificato nel decorso della prescrizione l'unico limite temporale per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione escludendo l'applicazione del termine stabilito dall'articolo 2 legge 241/1990 ai peculiari procedimenti sanzionatori.

È proprio in relazione a questo lunghissimo termine prescrizionale che si inserisce la pronuncia del Giudice delle Leggi che analizziamo nelle odierne riflessioni.

La Corte Costituzionale, con la recentissima sentenza n° 151/2021, ha preso posizione relativamente ai giudizi di legittimità costituzionale dell'Art. 18 legge 689/1981 che erano stati promossi dal Tribunale Ordinario di Venezia con tre distinte Ordinanze identiche nei contenuti.

Valutando alcune controversie relative al delicato tema sicurezza alimentare, si è giunti ad un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 asseritamente in conflitto con la Costituzione. Contrasto nella parte in cui non prevede un termine finale per la durata della seconda fase del procedimento amministrativo relativo all'irrogazione delle sanzioni, ma solo un periodo quinquennale di prescrizione, per di più passibile di interruzione secondo le regole del codice civile. L'Autorità Giudiziaria del capoluogo Veneto è stata chiamata a decidere su opposizioni avverso ordinanze ingiunzione emesse a distanza di oltre quattro anni dalla contestazione di violazioni in materia di sicurezza alimentare. Forti i dubbi sulla tenuta costituzionale dell'art. 18 nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza per violazione degli artt. 3, 97 e 117 comma 1 della Costituzione.

Nello specifico, al presunto trasgressore titolare di un'attività, erano stati elevati nel 2014 tre verbali amministrativi. Violazioni notificate per aver detenuto, all'interno della cella frigo in un pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, ai fini della commercializzazione, prodotti ittici scaduti, privi di qualsiasi tracciabilità e completamente mancanti di etichettatura.

Punto centrale è proprio la questione relativa all'assenza, nella disciplina generale del procedimento sanzionatorio amministrativo pecuniario, della previsione di un termine, analogo a quello stabilito dal codice della strada, per la notificazione dell'ordinanza ingiunzione di pagamento.

Il Tribunale rimettente, competente per materia quale organo giurisdizionale nel decidere sul ricorso proposto avverso l'ordine di ingiunzione, ha sollevato d'ufficio la questione della mancanza, nella disciplina generale sulle sanzioni amministrative pecuniarie, della previsione di un limite di tempo certo di conclusione del procedimento. Tale assenza di un termine decadenziale consente all'autorità amministrativa decidente di emettere il proprio provvedimento finale anche a distanza di molti anni dall'accadimento del fatto illecito, dalla contestazione della violazione e

dalle memorie difensive presentate dal presunto trasgressore. In questo modo, e in questo lungo periodo temporale, scaturirebbe un contrasto con i principi fondamentali dell'art. 97 Cost. di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il rimettente, a supporto delle sue tesi, evidenzia invece come un tempo preciso e certo di conclusione dell'iter amministrativo sia presente nel procedimento parallelo e speciale disciplinato all'interno del D. Lgs. 285/1992, il cui art. 194 rimanda proprio alla generale disciplina della legge 689. All'interno del C.d.S. il legislatore ha previsto sia un termine prescrizionale come per la 689, sia uno, di natura decadenziale disciplinato nell'art. 204, entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio.

Ritiene, ancora, il giudice a quo che al procedimento sanzionatorio amministrativo si debba applicare il principio espresso dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Articolo 2 il quale, nei vari commi, stabilisce che il procedimento amministrativo debba concludersi entro tempistiche precise. Il comma 9 statuisce che "la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente".

Tuttavia, continua il Tribunale, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, il superamento del termine di conclusione del procedimento, non comporta l'invalidità dell'ordinanza ingiunzione che sia stata emessa entro il periodo di prescrizione quinquennale. Tempistica che confliggerebbe con l'esigenza di assicurare la certezza dei diritti dei privati, con conseguente violazione del legittimo affidamento. Protezione di quest'ultimo istituto riconosciuta anche nell'ordinamento sovranazionale.

Il Comune di Venezia, parte opposta nei procedimenti principali in argomento, si costituiva eccependo l'inaammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni sollevate ed evidenziando come il rimettente, limitandosi a richiedere l'individuazione in concreto di un tempo di decadenza, solleciti l'esercizio di un potere discrezionale riservato esclusivamente al legislatore. Ad avviso dell'ente locale, il termine perentorio di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 sarebbe incompatibile con il procedimento sanzionatorio amministrativo pecuniario, avendo quest'ultimo carattere contenzioso e speciale e necessitando, proprio nell'interesse del presunto trasgressore, di tempi di definizione più ampi e dilatati. Né, ad avviso del Comune lagunare, dall'inosservanza di detta tempistica decadenziale potrebbe, in ogni caso, discendere l'illegittimità costituzionale delle sanzioni opposte.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, pren-



dedo la totale difesa del Comune, interviene nel giudizio davanti alla Corte eccependo ed evidenziando vari aspetti: l'inammissibilità delle questioni sollevate per mancanza di motivazione, difetto di rilevanza, genericità e perplessità e chiedendone, comunque, il rigetto per manifesta totale infondatezza.

Secondo l'Avvocatura la motivazione dell'ordinanza sarebbe apodittica non solo in punto di rilevanza, ma anche sotto il profilo della non manifesta infondatezza, posto che il giudice rimettente, da un lato, ha denunciato l'eccessiva lunghezza del termine prescrizione che il destinatario della sanzione sarebbe costretto ad attendere prima di conoscere l'esito del procedimento e, dall'altro, ha rilevato che lo stesso può comunque avvalersi del giudizio di ottemperanza ai sensi dell'art. 2 della legge n° 241 del 1990.

A conclusione del suo intervento, l'Avvocatura Generale sottolinea che la fase decisoria, che si definisce con l'irrogazione della sanzione esternata nell'ordine di ingiunzione o con l'archiviazione, non può essere ristretta e perimetrata entro limiti cronologici predeterminati, ma necessita di una durata congrua proprio a tutela e garanzia degli stessi soggetti interessati. L'Avvocatura tiene, infine, ad evidenziare come la certezza sulle tempistiche di conclusione del procedimento sanzionatorio è sempre assicurata dal periodo prescrizione del diritto alla riscossione della sanzione disciplinato dall'art. 28 della legge 24 novembre n° 689 del 1981.

La Corte Costituzionale interviene in diritto sottolineando come l'esame dell'eccezione richieda una sin-

tetica ma precisa ricostruzione generale del contesto normativo e procedimentale in cui si colloca la disposizione censurata.

Il procedimento sanzionatorio disciplinato dalla legge n° 689, recante la disciplina generale sulle violazioni amministrative, si articola in due fasi distinte e separate, la seconda delle quali solamente eventuale nel caso non vi sia stata l'acquiescenza del presunto trasgressore con il pagamento della proposta di "oblazione". Una prima fase, quindi, affidata agli organi accertatori e deputata all'acquisizione di elementi istruttori mentre la seconda, avente natura contenziosa e decisoria, preordinata all'adozione, da parte dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria, di un provvedimento complesso, l'ordinanza ingiunzione, di applicazione della sanzione pecuniaria e di ingiunzione del relativo pagamento. Oppure, nel caso di infondatezza dell'accertamento effettuato dall'organo di vigilanza o per altri vizi formali, come ad esempio una notifica tardiva, una seconda fase predisposta per l'adozione dell'ordinanza di archiviazione. L'elemento di raccordo tra gli indicati snodi procedimentali è costituito dalla contestazione dell'illecito, la quale, a norma dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, se non è effettuata brevi manu nell'immediatezza dell'accertamento, deve essere notificata agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro novanta giorni (e a quelli residenti all'estero entro trecentosessanta giorni) dall'accertamento. Il superamento di tale termine perentorio, che decorre dal momento in cui si è compiuta o si sarebbe dovuta compiere l'attività amministrativa necessaria a verificare l'esistenza

dell'infrazione, è espressamente sanzionato con l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria e quindi, come detto sopra, senza lo sviluppo della seconda fase.

Analoga tempistica non è, invece, contemplata per la conclusione della seconda fase (così detta decisoria), in quanto il censurato art. 18, al primo comma, dispone che, entro trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire, all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art. 17, scritti difensivi e documenti e possono chiedere l'audizione personale alla medesima autorità.

Al secondo comma l'art. 18 stabilisce che l'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento all'autore dell'illecito e agli obbligati solidali. Altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.

È di tutta evidenza che, per l'irrogazione del provvedimento ingiuntivo, l'unica scadenza assegnata all'autorità decidente risulta quella di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, prevista dall'art. 28 della legge di depenalizzazione.

La Consulta se dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 co 1 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Venezia rilevando che l'omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata da un intervento giurisprudenziale, cristallizza anche significative osservazioni sulla vigente disciplina normativa in tema di irrogazione di sanzioni amministrative.

Deve essere, infatti, rimessa alla piena valutazione del legislatore l'individuazione di limiti di tempo che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali.

Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame, in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine all'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario, la Corte sottolinea che il protrarsi della segnalata ed accertata lacuna normativa rende ineludibile, un tempestivo intervento legislativo. Conclude la pronuncia ricordando l'anomalia che tale vulnus sta provocando. Infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati. Questa importante e storica sentenza della Consulta

rientra nella tecnica decisoria dei moniti "a termine" imposti al Legislatore nazionale.

Il Giudice delle Leggi assume un ruolo di iniziativa in base alla sua funzione di interprete privilegiato del testo fondamentale.

La Consulta può ricorrere a dei suggerimenti o più incisivamente a dei moniti legislativi svolgendo una funzione di impulso sempre per consentire il rispetto della legalità costituzionale.

Quest'attività non comporterebbe un'invasione della sfera parlamentare ma riguarderebbe solo un'esplicitazione di quello che deve essere l'indirizzo normativo costituzionalmente compatibile.

Tuttavia, conoscendo l'evoluzione della recente giurisprudenza "monitoria" della Corte il rischio potrebbe essere che in base a tali presupposti possa legittimarsi un attivismo della Consulta che in questi ultimi anni si è esplicitato anche sul piano degli inviti a legiferare finanche attraverso la fissazione dell'an e del quantum dell'intervento parlamentare. Rischio decisamente scongiurato in questo caso concreto visto che, con il suggerimento espresso, nessuna scadenza temporale è stata imposta al Parlamento.

Pur non risultando più adeguata, anche a mio avviso, dopo quarant'anni dalla vigenza della legge, la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, di durata quinquennale e suscettibile addirittura di interruzione, è rimessa alla valutazione discrezionale del Legislatore l'individuazione e la necessaria fissazione di una precisa scadenza temporale per la conclusione del procedimento sanzionatorio.

Quest'ultima non eccessivamente distante dal momento della contestazione dell'illecito e che sia idonea ad assicurare una congrua protezione agli evocati principi costituzionali.

L'intervento del Legislatore, a seguito del monito appena ricevuto, è ormai comunque ineludibile perché la presenza di un solo periodo temporale così ampio lo rende inidoneo a garantire, in un procedimento sanzionatorio amministrativo pecuniario, la certezza giuridica della posizione del presunto trasgressore e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione. In attesa che il Parlamento prenda la parola, concludo evidenziando come la finalità specialpreventiva propria della sanzione nei confronti del singolo incolpato ha ragion d'essere e funziona bene a breve distanza dalla commissione del fatto così come la funzione generalpreventiva rieducativa per la comunità rivela i suoi effetti solamente in un lasso temporale ristretto e non ad anni di distanza dal comportamento violativo della norma.

***Commissario Polizia Municipale di Firenze**