L’assenza del termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante emissione dell’ordinanza ingiunzione o di archiviazione degli atti

Diritto amministrativo | Procedimento amministrativo

Valerio de Gioia

12 | 07 | 2021

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 151 dell’11 maggio 2021 (dep. 12 luglio 2021) ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 18, L. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost. – nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l’emissione dell’ordinanza-ingiunzione o dell’ordinanza di archiviazione degli atti.

Il procedimento sanzionatorio regolato dalla richiamata legge n. 689 del 1981, recante la disciplina generale sulle violazioni amministrative, si articola in due fasi distinte, la prima delle quali, affidata agli organi di vigilanza, è deputata all’acquisizione di elementi istruttori, e la seconda, avente natura lato sensu contenziosa e decisoria, è preordinata all’adozione, da parte dell’autorità titolare della potestà sanzionatoria, di un atto complesso, l’ordinanza-ingiunzione, di applicazione della sanzione pecuniaria e di ingiunzione del relativo pagamento, ovvero 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 L. 689/1981, se non è effettuata nell’immediatezza dell’accertamento, deve essere notificata «agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all’estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall’accertamento». Il superamento di tale termine – 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.

Analogo termine non è, invece, contemplato per la conclusione della fase decisoria.

L’unico termine assegnato all’autorità decidente è, dunque, quello di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall’art. 28 della citata legge n. 689 del 1981.

A differenza di quanto previsto dalla legge generale sulle sanzioni amministrative, per alcuni trattamenti sanzionatori regolati da fonti normative settoriali – come il D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e il D.L.vo 18 dicembre 1997, n. 472 (Sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie) –, il legislatore ha previsto sia un termine prescrizionale, sia uno, di natura decadenziale, entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio.

A fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell’incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall’art. 28, L. 689/1981; esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura “ibrida” della nozione legislativa ha dato adito, identifica il margine temporale massimo dell’inerzia dell’amministrazione, superato il quale l’ordinamento presume il venir meno dell’interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva.

L’ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell’incolpato e l’effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l’accertamento dell’illecito e l’applicazione della sanzione.

L’omissione legislativa denunciata dal rimettente, spiega la Consulta, non può essere sanata essendo rimessa alla valutazione del legislatore l’individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un’adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l’ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi. Il protrarsi della segnalata lacuna normativa – conclude la Consulta – rende ineludibile un tempestivo intervento legislativo; tale lacuna, infatti, colloca l’autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell’attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico

© Copyright 2026. All Rights Reserved • La Tribuna srl • Largo Erfurt 7 - 29122 Piacenza • Registrazione ROC 24492 •

retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.

Riferimenti Normativi:

- art. 3 Cost.
- art. 97 Cost.
- art. 117 Cost.
- art. 14, L. 24 novembre 1981, n. 689
- art. 18, L. 24 novembre 1981, n. 689
- art. 28, L. 24 novembre 1981, n. 689

© Copyright 2026. All Rights Reserved • La Tribuna srl • Largo Erfurt 7 - 29122 Piacenza • Registrazione ROC 24492 • Pagina 2/2