

Con sentenza n. 10197 del 21 novembre 2022, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha rilevato che, in relazione ai procedimenti sanzionatori, l'applicazione dei principi generali di certezza, efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa postula che l'amministrazione (pur in assenza di una espressa qualificazione come perentorio di un termine stabilito) agisca comunque in modo tempestivo, rispettando l'esigenza del cittadino di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, e che, ove protragga in modo ingiustificato l'esercizio del potere, dia puntuale motivazione delle ragioni che le hanno, in ipotesi, impedito di applicare la sanzione in contiguità temporale con l'accertamento dell'illecito (negli stessi termini Cons. Stato, sez. VII, 14 febbraio 2022, n. 1081).

Al riguardo, deve infatti rilevarsi che tutti gli atti appartenenti alla categoria dei provvedimenti sanzionatori vanno analizzati secondo un criterio di "stretta tipicità legale" (esattamente in termini si veda Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2022, n. 491) e che, per una ragione anche di interesse pubblico superiore, il potere sanzionatorio va esercitato a non eccessiva distanza dai fatti che ne costituiscono il fondamento: ciò anche per la particolare afflittività della potestà sanzionatoria, essendo i procedimenti sanzionatori "micromodelli" di processi penali laddove l'ordinamento ritiene sufficiente restare all'interno dell'ordinamento amministrativo (così Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584). Nel procedimento sanzionatorio vi è infatti una stretta correlazione tra il rispetto del termine per l'adozione del provvedimento finale e l'effettività del diritto di difesa dell'incolpato, avente protezione costituzionale (nel combinato disposto degli artt. 24 e 97 Cost.). Rilevano poi preminenti esigenze di certezza dei rapporti giuridici e delle posizioni soggettive. Ne consegue che la particolarità del procedimento sanzionatorio assume, quanto al tema della tempistica procedimentale e alla sua scansione (sia essa stabilita da norme di legge o di regolamento), carattere decisivo rispetto al generale paradigma del procedimento amministrativo di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241 (in cui è pacifico, per contro, che lo spirare del termine per provvedere non determina conseguenze invalidanti sul provvedimento tardivamente adottato).

Il tempo dell'azione amministrativa non è, infatti, uniforme rispetto a tutti i sistemi di relazione tra amministrazione e amministrato: "la relazione che può generarsi è chiaramente poliforme e dipende dalla trama normativa di riferimento, nonché dagli interessi sostanziali in gioco" (Cons. Stato, sez. VI, n. 584/2021). Pertanto, sia la potestà amministrativa che la posizione giuridica soggettiva dell'amministrato possono comporsi in modo differente: la esemplificazione di una pluralità di figure di interesse legittimo evidenzia la presenza di un diverso atteggiarsi della potestà pubblica, che a sua volta impone la presenza di regole sostanziali differenti nel delineare facoltà e obblighi dell'amministrazione e dell'amministrato. In particolare, nel procedimento sanzionatorio (ove l'interesse dell'amministrato è quello che il procedimento si concluda tempestivamente con un provvedimento a lui favorevole) la previsione di un "tempo procedimentale" garantisce che l'accertamento della violazione non sia distante dalla sua punizione: ciò in quanto il tempo dell'agire amministrativo sostiene nell'ipotesi dell'esercizio potere sanzionatorio il soddisfacimento di interessi ulteriori rispetto al mero rilievo dell'avvenuta infrazione. È evidente, infatti, che il carattere effettivo e dissuasivo della sanzione è fortemente condizionato dal rispetto della tempistica procedimentale, poiché se l'irrogazione della sanzione avvenisse a distanza di tempo sia dalla sua commissione che dal suo accertamento potrebbe fallire il suo obiettivo (in tali esatti termini, Cons. Stato, sez. V, n. 584/2021 cit.). Su queste basi, un consolidato orientamento della giurisprudenza ha ritenuto che, in materia di sanzioni amministrative, il termine fissato per l'adozione del provvedimento finale ha natura perentoria, a prescindere da una espressa qualificazione in tal senso nella legge o nel regolamento che lo preveda (così, Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1199; Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2013, n. 4113; Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013 n. 542; Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2011, n. 3015; cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2019, n. 2289; Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2018, n. 5695; Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2019, n. 2874; Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2019, n. 2042; Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 2020, n. 7153). Inoltre, secondo la giurisprudenza, le norme di principio, relative ad una immediatezza della contestazione o comunque a una non irragionevole dilatazione dei suoi tempi, contenute nel Capo I della L. 24 novembre 1981, n. 689, sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all'art. 12, le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è applicata la

sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro, compresa la materia dell'Antitrust (Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512; cfr. anche Cass. civ., sez. II, 26 gennaio 2021, n. 1614): ciò in quanto l'intento del Legislatore è stato quello di assoggettare ad un statuto unico ed esaustivo (e con un medesimo livello di prerogative e garanzie procedurali per il soggetto inciso) tutte le ipotesi di sanzioni amministrative. È stato poi anche chiarito che l'ampia portata precettiva di una regola siffatta (che cioè induce generalmente a connotare di perentorietà i termini per la contestazione delle violazioni amministrative) è esclusa soltanto dalla presenza di una diversa regolamentazione da parte di fonte normativa, pari ordinata, che per il suo carattere di specialità si configuri idonea ad introdurre deroga alla norma generale e di principio (in tal senso v. Cons. Stato, sez. VI, 512/2020 cit.).

## Riferimenti Normativi:

- art. 24 Cost.
- art. 97 Cost.
- art. 12, L. 24 novembre 1981, n. 689
- L. 7 agosto 1990, n. 241