



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ROMANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GENNAIO 2022

Modifiche alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di sanzioni amministrative

ONOREVOLI SENATORI. - Il procedimento sanzionatorio amministrativo regolato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, 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 *potestas puniendi*, 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 procedurali è costituito dalla contestazione dell'illecito, la quale, a norma dell'articolo 14 della citata legge n. 689 del 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, in quanto l'articolo 18, al primo comma, dispone che, « entro il termine di 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'articolo 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità », e al

secondo comma prevede 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, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto ». 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'articolo 28 della medesima legge n. 689 del 1981.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto dalla legge generale sulle sanzioni amministrative, per alcuni trattamenti sanzionatori regolati da fonti normative settoriali, come il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), il legislatore ha previsto sia un termine prescrizione, sia uno di natura decadenziale entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio. Talora il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio è stabilito dalla stessa autorità competente in via regolamentare, oppure, di volta in volta, in sede di avvio dell'*iter* procedimentale. Emblematica, al riguardo, è l'esperienza delle autorità amministrative indipendenti, il cui potere sanzionatorio, pur inserendosi nella più complessa

funzione di vigilanza e di controllo, è comunque soggetto alla citata legge n. 689 del 1981 (vedi sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI n. 3401 dell'8 luglio 2015).

Nel procedimento sanzionatorio, riconducibile nel paradigma dell'*agere* della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale - rappresentando la potestà sanzionatoria, che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato, la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale - e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (cfr. sentenza della Corte di cassazione, Sezione seconda civile, n. 15825 del 15 luglio 2014), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione. Infatti, in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità non solo impone la predeterminazione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti, ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla po-

testà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. Inoltre, 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'articolo 24 della Costituzione ed è coerente con il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui al successivo articolo 97.

Alla peculiare finalità del termine per la formazione del provvedimento nel modello procedimentale sanzionatorio corrisponde una particolare connotazione funzionale del termine stesso. Mentre nel procedimento amministrativo il superamento del limite cronologico prefissato dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l'esercizio da parte della pubblica amministrazione delle proprie attribuzioni non incide *ex se*, in difetto di espressa previsione, sul potere, in quanto il fine della cura degli interessi pubblici perdura nonostante il decorso del termine, la predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione della ordinanza-ingiunzione - il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso - risulta coesistente a un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali sopra richiamati.

A fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, qual è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, come correttamente evidenziato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'articolo 28 della legge

n. 689 del 1981. Esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura « ibrida » della nozione legislativa ha dato adito - che ne individuano l'oggetto ora nel diritto di credito dell'autorità competente, ora nell'illecito, ora nello stesso potere sanzionatorio - 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.

Ciò posto, con il presente disegno di legge si intende sanare l'omissione legislativa in parola, attraverso l'individuazione di un termine idoneo ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, con ulteriori meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi. In assenza di tale termine l'autorità titolare della potestà punitiva si troverebbe, infatti, in una posizione ingiustificatamente privilegiata, che si pone come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.

Più nello specifico, il testo del disegno di legge interviene sul primo comma dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981 n. 689, disponendo che il rapporto redatto dall'organo accertatore, destinato all'autorità competente per materia ad esercitare la *potestas puniendi* mediante l'adozione del provvedimento sanzionatorio definitivo, va trasmesso alla stessa entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il pagamento della sanzione in misura ridotta di cui al primo comma dell'articolo 16. Il mancato rispetto di tale termine comporta l'estinzione del procedimento sanzionatorio amministrativo.

Inoltre, la novella legislativa aggiunge al primo comma dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la specifica previsione in forza della quale la notificazione dell'invito per la presentazione all'audizione richiesta dall'interessato in sede di deposito di scritti difensivi avverso la contestazione o notificazione della violazione da parte dell'organo accertatore ai sensi degli articoli 14 e 16 deve avvenire nei trenta giorni successivi allo spirare del termine indicato per il pagamento della sanzione in misura ridotta, con conseguente interruzione del termine di cui al sesto comma, come introdotto dalla stessa novella. In caso di mancata presentazione per giustificato motivo, l'invito può essere reiterato una sola volta.

Al secondo comma dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è introdotto l'obbligo, per l'organo che ha redatto il rapporto, di comunicare al destinatario dell'accertamento il provvedimento di archiviazione del procedimento sanzionatorio amministrativo emanato dall'autorità competente.

Al sesto comma dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è, infine, introdotto il termine perentorio di centocinquanta giorni, a decorrere dalla scadenza del termine previsto dal primo comma dell'articolo 17 per la presentazione del rapporto, entro cui concludere il procedimento amministrativo sanzionatorio con l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione o di archiviazione.

Il disegno di legge, nel dettare norme transitorie e di coordinamento, prevede inoltre che le disposizioni di modifica alla legge 24 novembre 1981, n. 689, si applichino ai procedimenti sanzionatori amministrativi avviati dopo la relativa entrata in vigore, facendo salve le procedure e i termini di cui ai singoli procedimenti amministrativi sanzionatori speciali.

Il provvedimento si conclude con la previsione dell'invarianza finanziaria e disponendo la sua entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche alla legge 24 novembre 1981,
n. 689)*

1. Alla legge 24 novembre 1981, n. 689 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 17, primo comma, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza dal termine di cui all'articolo 16, trascorso inutilmente il quale il procedimento sanzionatorio amministrativo si intende estinto »;

b) all'articolo 18:

1) al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La notificazione dell'invito per la presentazione all'audizione deve avvenire entro trenta giorni dal termine di cui all'articolo 16, primo comma, e interrompe il termine di cui al sesto comma del presente articolo, sino alla data fissata per la stessa. In caso di mancata presentazione per giustificato motivo, l'invito può essere reiterato una sola volta »;

2) al secondo comma, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , il quale ne dà notizia agli interessati »;

3) il sesto comma è sostituito dal seguente:

« La notificazione dell'ordinanza-ingiunzione è eseguita dall'ufficio che adotta l'atto, secondo le modalità di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, nel termine di centocinquanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione del rapporto. Trascorso inutilmente il termine di notifica-

zione, il procedimento sanzionatorio amministrativo si intende estinto ».

Art. 2.

(Norme transitorie e di coordinamento)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano ai procedimenti sanzionatori amministrativi avviati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Sono fatte salve le procedure e i termini di cui ai singoli procedimenti amministrativi sanzionatori speciali.

Art. 3.

(Clausola di invarianza finanziaria e entrata in vigore)

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00