



## Dottrina

---

n. 1 - 2007

**Francesco Scalia**

### **Termine e procedimento amministrativo sanzionatorio**

#### **1. La sentenza delle Sezioni unite della Cassazione 27 aprile 2006 n. 9591.**

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 27 aprile 2006 n. 9591, sono intervenute sul contrasto insorto in giurisprudenza circa l'applicabilità ai procedimenti sanzionatori disciplinati dalla L. n. 689/1981 dell'art. 2 della Legge generale sul procedimento amministrativo, L. n. 241 del 1990.

Questa norma, nel testo modificato dalla L. n. 80 del 2005, impone alla pubblica amministrazione il dovere[1] di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso entro un termine che, se non altrimenti fissato, è di novanta giorni. In prevalenza la Corte di Cassazione si era orientata nel senso di ritenere non applicabile al procedimento sanzionatorio questa come le altre norme della legge 241/1990[2]. Con alcune altre pronunce, però, è stata adottata la soluzione opposta, sul presupposto che la L. n. 241/1990, per il suo carattere generale, si riferirebbe indistintamente a tutti i procedimenti amministrativi[3].

Le Sezioni Unite, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale (da esse stesse definito) maggioritario, hanno affermato che tra le due leggi esiste un rapporto di genere a specie[4]: l'una, la L. n. 241, riguardante i procedimenti amministrativi in generale, l'altra in specie quelli finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Per il principio di specialità le norme posteriori non comportano la caducazione delle precedenti, che disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare. Conseguentemente, la L. 689, in quanto *lex specialis*, deroga alla L. 241/90.

Le disposizioni della L. n. 689/1981 costituirebbero, ad avviso delle Sezioni Unite, un "sistema organico e compiuto", nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno. E comunque, l'art. 2 L. n. 241/1990 sarebbe incompatibile con tali norme, 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 da parte dell'amministrazione del termine residuale di novanta giorni. Né il termine in questione può applicarsi 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"*[5].

Resta comunque 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. n. 689/1981. Infatti, il decorso di tale ultimo termine comporta l'estinzione del diritto alla riscossione della sanzione.

Il carattere di sistema organico e compiuto della disciplina di cui alla L. n. 689/1981 aveva già portato la Giurisprudenza della Suprema Corte ad escludere che trovi applicazione al procedimento sanzionatorio l'art. 7 della Legge 241/1990, che prevede l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti destinatari degli effetti diretti del provvedimento finale, ai soggetti individuati dalla legge, nonché a coloro che possano subire dal provvedimento un pregiudizio indiretto[6].

La Legge n. 689 del 1981, nel disciplinare in via generale con l'art. 13 l'attività di accertamento dell'illecito amministrativo ad opera dei competenti organi, non esige la partecipazione dell'interessato, cioè dell'eventuale trasgressore, richiedendola, con l'art. 15, soltanto nello specifico caso della revisione di analisi su campione. La presenza dell'incolpato nella fase iniziale del procedimento disciplinato dalla L. n. 689 non è quindi prescritta, all'infuori del caso indicato o di altra ipotesi similmente disciplinata da norma speciale.

La mancata previsione del contraddittorio in detta fase non implicherebbe alcuna menomazione del diritto di difesa, il cui esercizio è pienamente assicurato dalla contestazione dell'addebito, nonché dalla facoltà di controdedurre sempre in sede amministrativa entro trenta giorni dalla contestazione stessa[7].

In buona sostanza, la legge 689/81 prevede proprie forme di partecipazione, quali la facoltà del soggetto sottoposto a controllo ambientale di chiedere la revisione delle analisi dei campioni, la facoltà di inviare scritti difensivi e documenti all'amministrazione che procede all'istruttoria, la facoltà di chiedere di essere ascoltato. Pur non prevedendo l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, dunque, tale disciplina predispone una serie di strumenti che consentono al destinatario di partecipare attivamente al procedimento prima della irrogazione della sanzione finale.

Ancora, la giurisprudenza ha escluso l'applicabilità alle fattispecie disciplinate dalla L. n. 689/1981 del capo V<sup>a</sup> della L. n. 241/1990 in materia del diritto di accesso ai documenti amministrativi[8].

## **2. Il procedimento sanzionatorio.**

Un'analisi critica della sopra riassunta sentenza delle Sezioni Unite non può non prendere l'avvio dalla verifica dell'assunto su cui la stessa si fonda: ovvero che la disciplina del

procedimento sanzionatorio portata dalla L. n. 689/1981 sarebbe incompatibile con il termine residuale previsto dall'art. 2 della L. n. 241/1990.

Occorre, quindi, dar brevemente conto di tale disciplina.

La L. n. 689/1981 rappresenta la normativa di riferimento delle sanzioni amministrative pecuniarie e pone una serie di principi sostanziali e procedurali in ordine ad esse.

In particolare, tra i principi sostanziali figurano: tassatività, determinatezza ed irretroattività della norma sanzionatoria (art. 1); la necessaria capacità di intendere e di volere dell'agente per la punibilità del fatto (art. 2); la responsabilità diretta di tutti coloro che concorrono alla violazione (art. 5); l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi (art. 7); la responsabilità solidale con l'autore dell'infrazione dei terzi aventi una particolare relazione con esso o con lo strumento utilizzato (art.6). I principi procedurali sono quelli del contraddittorio, dell'obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio e dell'obbligatorietà dell'azione punitiva[9].

La sezione seconda della legge è dedicata all'applicazione della sanzione e si apre con l'art. 13, che disciplina l'accertamento delle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro. Tale norma attribuisce agli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni assistite da sanzione amministrativa il potere di assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora e ad ogni operazione tecnica funzionale all'accertamento delle violazioni, potendo disporre, altresì, il sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa. L'ultimo comma dell'art. 13 dispone, inoltre, che all'accertamento delle violazioni indicate possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri descritti, possono procedere a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del giudice.

La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati entro il termine di novanta giorni dall'accertamento, se residenti nel territorio della Repubblica, entro il termine di trecentosessanta giorni, se residenti all'estero (art. 14, commi 1 e 2).

L'art. 15 disciplina l'ipotesi particolare dell'accertamento mediante analisi di campioni, prevedendo la comunicazione all'interessato dell'esito delle analisi e la possibilità di questi di richiedere la revisione delle stesse con la partecipazione di un proprio consulente entro quindici giorni dalla comunicazione.

Il trasgressore può evitare l'irrogazione della sanzione pagando una somma corrispondente alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione degli estremi della violazione (art. 16).

Solo qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite

contestazioni o notificazioni, all'Amministrazione competente ad irrogare la relativa sanzione (art. 17).

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 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla stessa. Questa, quindi, sentiti gli interessati, ove 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 (art. 18).

### **3. L'applicabilità dell'art. 2 L. n. 241/1990 al procedimento sanzionatorio disciplinato dalla L. n. 689/1981.**

Le Sezioni Unite, come detto, con la ricordata sentenza, hanno dedotto dall'articolarsi delle fasi su descritte e dai termini previsti, l'incompatibilità tra l'art. 2 della L. n. 241/1990, ed il termine residuale di 90 giorni ivi prescritto, con il procedimento sanzionatorio.

I supremi giudici hanno così mostrato di ritenere che le fasi regolate dagli art. 13 e ss. della L. n. 689 siano tutte interne al procedimento amministrativo sanzionatorio, il quale, quindi, avrebbe inizio con l'accertamento della violazione amministrativa.

In realtà, a ben vedere, la fase dell'accertamento è estranea al procedimento amministrativo sanzionatorio.

E' questa attività svolta normalmente da autorità diverse dall'Amministrazione competente ad irrogare la sanzione amministrativa ed ha per oggetto il controllo sull'osservanza delle disposizioni assistite dalla sanzione stessa. E' attività conoscitiva, tesa all'acquisizione di fatti, eventualmente propedeutica al procedimento sanzionatorio, ma esterna allo stesso.

La violazione può essere accertata da uffici di amministrazioni diverse da quella competente ad adottare il provvedimento sanzionatorio (ad es. ARPA e APAT per gli illeciti amministrativi ambientali, i cui relativi procedimenti sanzionatori sono di competenza -a seconda dei casi- di Comune, Provincia e Regione), come può essere rilevata da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria; non necessariamente alla fase dell'accertamento segue l'irrogazione della sanzione amministrativa, potendo questa concludersi con la rilevazione dell'osservanza delle prescrizioni o -all'opposto- con la denuncia di un'ipotesi di reato, con conseguente procedimento penale.

Né tale fase può confondersi con l'istruttoria procedimentale. Quest'ultima consiste anche -e non solo- nell'acquisizione di fatti e dati, ma in funzione dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo e ad opera dell'Amministrazione competente ad emanare lo stesso.

D'altronde, in questi termini si è espressa autorevole dottrina che, nel trattare il tema dell'individuazione del *dies a quo* dei procedimenti d'ufficio, ha chiarito che "(...) *Le operazioni che si concludono con rapporti o segnalazioni stanno comunque fuori dal procedimento o meglio*

*sono ad esso preliminari: il procedimento vero e proprio ha invece inizio con l'atto di "delibazione interna positiva", che è l'atto che apre il rapporto procedimentale, e che determina l'obbligo di inviare l'avviso ex art. 7, L. n. 241/1990"*[10]

Quindi, il procedimento sanzionatorio, prendendo avvio dalla trasmissione del rapporto ex art. 17 L. n. 689 dal funzionario o dall'agente che ha accertato la violazione e l'ha contestata al trasgressore all'Autorità competente ad irrogare la sanzione, è perfettamente compatibile con il termine di novanta giorni previsto in via residuale dall'art. 2 della L. n. 241.

L'Amministrazione, infatti, dovrà valutare il contenuto del rapporto e l'eventuale documentazione allegata. Dovrà, inoltre, esaminare gli scritti difensivi ed i documenti prodotti dagli interessati, sentendoli se ne abbiano fatto richiesta. Quindi, qualora ritenga fondato l'accertamento determinerà, con ordinanza motivata, la sanzione pecuniaria, tra il minimo ed il massimo previsto dalla norma, e ne ingiungerà il pagamento all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente. Altrimenti, emetterà ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto. Si tratta, con ogni evidenza, di attività che ben può essere espletata nel termine di novanta giorni.

Si consideri anche che, al momento dell'avvio del procedimento sanzionatorio con la trasmissione del rapporto, l'Amministrazione competente all'irrogazione della sanzione avrà già acquisito le eventuali difese degli interessati. Costoro, infatti, a mente dell'art. 18 L. n. 689, possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto scritti difensivi e documenti entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione. Orbene, questa data è di almeno sessanta giorni precedente alla trasmissione del rapporto. Infatti, dalla contestazione immediata o dalla notificazione degli estremi della violazione inizia a decorrere il termine di sessanta giorni entro il quale il trasgressore può evitare l'irrogazione della sanzione con il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 16, inibendo così l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Invero, l'art. 17 impone al funzionario o all'agente che ha accertato la violazione di presentare rapporto solo *"qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta"*. Pertanto, il termine per presentare difese scade trenta giorni prima del termine entro il quale può avvenire il pagamento in misura ridotta, termine, quest'ultimo, di cui si deve attendere la maturazione prima di potersi dare avvio al procedimento sanzionatorio.

Pertanto, la partecipazione degli interessati al procedimento -la garanzia della quale è ordinariamente ragione di aggravamento dei tempi dell'istruttoria- si esaurisce nell'ipotesi in esame nella sola audizione personale degli stessi, qualora ne abbiano fatto richiesta.

Su questi presupposti, non vi è ragione alcuna per non ritenere applicabile l'art. 2 L. n. 241 anche al procedimento sanzionatorio. E ciò muovendo proprio dalla considerazione svolta dalle Sezione Unite circa il rapporto di specialità che sussiste tra la legge generale sul procedimento amministrativo e la L. n. 689/1981. Quest'ultima, infatti, in quanto legge speciale, deroga alla prima nei casi in cui espressamente dispone in contrasto con la stessa. Laddove, invece, nulla dica la norma speciale, non potrà non trovare applicazione quella generale[11].

E' pacifico che la L. n. 689, mentre fissa i tempi di alcune attività preliminari al procedimento sanzionatorio, non indica il termine finale di quest'ultimo[12]. Infatti, il termine di prescrizione di cui all'art. 28 non è termine del procedimento, ma sostanziale, in quanto regola l'estinzione per il decorso del quinquennio del diritto dell'erario a riscuotere le somme dovute per sanzioni[13].

D'altronde, l'art. 2 L. n. 241 esprime un principio generale del diritto amministrativo[14], quello della "*certezza del tempo dell'agire della pubblica amministrazione*"[15], che ha fondamento nei principi costituzionali dell'imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)[16] ed in prospettiva anche nel "*diritto ad una buona amministrazione*", codificato dall'art. II-101 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa[17].

La giurisprudenza della Corte di Cassazione precedente all'arresto delle Sezioni unite ha evidenziato anche come nei procedimenti sanzionatori l'esigenza di celerità del procedimento è particolarmente presente in quanto il ritardo dell'emanazione dell'ordinanza ingiunzione inciderebbe sulle concrete possibilità di difesa dell'ingiunto, con violazione dell'art. 24 della Costituzione[18], oltre a ledere l'interesse del cittadino a non rimanere esposto *sine die* all'irrogazione di sanzioni[19].

### **3. Le conseguenze del decorso infruttuoso del termine.**

Ritenuto, quindi, che l'art. 2 L. n. 241 trova applicazione anche al procedimento sanzionatorio disciplinato dalla L. n. 689, occorre ora affrontare il tema controverso delle conseguenze del decorso inutile del termine: se, cioè, l'ordinanza ingiunzione tardiva sia o meno invalida e, nel caso, da quale forma di invalidità sia affetta (nullità o illegittimità).

La Corte di Cassazione, quando ha affermato l'applicabilità dell'art. 2 anche al procedimento sanzionatorio, ha ritenuto che, a prescindere dalla natura ordinatoria o perentoria del termine ivi fissato, lo sfioramento dello stesso determinasse la mancanza di un requisito di legittimità del provvedimento[20].

Alla stessa conclusione perviene la giurisprudenza formatasi sugli artt. 203 e 204 del Codice della strada, che prescrivono il termine entro il quale il Prefetto deve emettere l'ordinanza ingiunzione[21].

Con riferimento a tale ultimo termine, particolarmente articolata è la motivazione della sentenza della Cassazione civile, sez. I, 25 febbraio 1998, n. 2064, la quale ha escluso che esso possa essere qualificato "*perentorio*" o "*ordinatorio*" sia, in generale, perchè tali categorie si riferiscono al procedimento giurisdizionale e non a quello amministrativo, sia perchè non potrebbe correttamente qualificarsi "*ordinatorio*", cioè prorogabile, un termine per il quale la legge non individua il soggetto cui è attribuito il relativo potere, sia perchè la legge non dichiara espressamente "*perentorio*" il termine in questione. Ed allora, continua la sentenza citata, trattandosi di termine di un procedimento amministrativo non immediatamente qualificabile in base alla legge che lo prevede, è indispensabile, per qualificarlo, fare riferimento ai "*principi*" contenuti nella L. n. 241 del 1990. Fra tali principi, posti in diretta attuazione del fine del "*buon andamento*", sancito dall'art. 97 Cost., ed a tutela dei diritti

soggettivi e degli interessi legittimi coinvolti dallo svolgimento dell'attività amministrativa, v'è quello desumibile dall'art. 2, secondo cui è dovere della pubblica amministrazione concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro il termine dato. Su questi presupposti, la Corte afferma che *"non è, in primo, luogo, sostenibile che il mancato rispetto del termine sia improduttivo di conseguenze giuridiche"*, come *"non è neppure sostenibile che il rispetto del termine in questione, da parte del prefetto, costituisca la condizione della permanenza stessa del relativo potere attribuitogli dalla legge – con la conseguenza che il provvedimento emesso intempestivamente sarebbe inesistente per carenza di potere – proprio perchè l'intempestività non incide sulla attribuzione del potere prefettizio previsto dalla legge, ma soltanto sul suo concreto esercizio"*. Ed invero, il rispetto di tale termine rappresenta *"un requisito di legittimità della fattispecie tipica prefigurata dalla legge, vale a dire del provvedimento espresso (avente ad oggetto l'ordinanza ingiunzione o l'archiviazione) che deve concludere, appunto entro il termine stabilito, il procedimento sanzionatorio amministrativo"*. Conseguentemente, e conformemente ai principi generali, il provvedimento intempestivamente emesso è viziato da violazione di legge e, pertanto, invalido e annullabile, suscettibile, cioè, di divenire inoppugnabile se non fatto oggetto di impugnativa da parte dell'interessato nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge. [22]

E' bene sottolineare che questa giurisprudenza si è affermata prima che il legislatore qualificasse espressamente come perentori i termini previsti dagli artt. 203 e 204 del codice della strada. Infatti, il comma 1-*bis* dell'art. 204, a mente del quale i termini in parola sono perentori e si cumulano tra loro ai fini della considerazione di tempestività dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione, è stato introdotto con D.L. 27 giugno 2003, n. 151.

Sembra aderire a questa impostazione la Corte Costituzionale, che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 204 del D. Lgs. n. 285 del 1992 nella parte in cui non prevede un termine entro il quale deve essere notificato il provvedimento prefettizio dell'ordinanza-ingiunzione, ha dichiarato inammissibile la questione per non avere il rimettente motivato in ordine alla circostanza che, ai sensi dello stesso art. 204, il prefetto è tenuto ad emettere l'ordinanza-ingiunzione entro il termine -oggi- di novanta giorni e che, *"secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la violazione di tale termine rende illegittimo il provvedimento sanzionatorio"*[23].

La Corte, inoltre, ha in diverse occasioni affermato che il termine previsto dall'art. 2 L. n. 241/1990 riguarda ogni tipo di procedimento, sia ad iniziativa d'ufficio che di parte, *"a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto"*[24], e che la mancata osservanza dello stesso *"non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione"*[25].

Di diverso avviso è la giurisprudenza amministrativa prevalente, la quale, muovendo dall'art. 152, secondo comma, c.p.c.[26], afferma che costituisce principio generale del diritto amministrativo, non inciso dagli artt. 2, L. n. 241/1990 e 21 *bis*, L. n. 1034/1971, quello secondo il quale i termini del procedimento amministrativo devono essere considerati ordinatori qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge; ed in ogni caso, quelli indicati dall'art. 2 cit. hanno natura acceleratoria, non contenendo la norma alcuna

prescrizione in ordine alla perentorietà dei termini stessi, né alla decadenza della potestà amministrativa, ovvero all'illegittimità del provvedimento tardivamente adottato[27].

D'altronde, già in sede di parere reso sullo schema di disegno di legge, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato aveva affermato come fosse *"da ritenere, ovviamente, che il decorso dei termini procedurali non implichi, di regola, preclusioni alla esplicazione della competenza da parte della P.A. (salva la responsabilità disciplinare del funzionario e -se ne ricorrano le condizioni- quella civile del funzionario e dell'amministrazione)"*[28].

Il giudice amministrativo ha a volte attenuato la rigidità di tale principio qualificando come perentori, ancorché in difetto di una espressa previsione in tal senso, termini fissati per particolari procedimenti amministrativi[29], ovvero ritenendo che la natura perentoria del termine possa desumersi implicitamente dalla logica del sistema[30] e dalla *ratio legis*[31].

D'altro canto, la violazione del termine non sarebbe comunque priva di conseguenze. Questa, pur non facendo venir meno il potere dell'Amministrazione di provvedere, rileverebbe sotto altri aspetti: abilitando l'interessato ad attivare la tutela giurisdizionale contro l'inerzia o il silenzio dell'Amministrazione; determinando, in concorso con gli altri elementi della fattispecie, l'insorgenza della responsabilità civile dell'amministrazione e dei singoli funzionari; comportando, ai sensi dell'art. 328 cod. pen., la responsabilità penale dei pubblici ufficiali per omissione di atti d'ufficio; assumendo rilevanza, ai fini dell'eventuale responsabilità contabile, amministrativa e disciplinare dei funzionari; costituendo elemento valutabile ai fini della responsabilità dirigenziale, in sede di verifica dei risultati della gestione[32].

Qualche pronuncia, poi, afferma l'illegittimità del provvedimento tardivo nei casi in cui proprio dalla tardività dipenda la lesione della posizione dell'interessato. Ciò avviene quando, dopo la scadenza del termine e prima dell'adozione del provvedimento muti la normativa o si verificano condizioni che rendono quel provvedimento meno favorevole rispetto a quanto sarebbe derivato da un'adozione tempestiva dell'atto[33].

Poche sentenze, infine, distinguono -senza però motivare sul punto- tra il termine del procedimento sanzionatorio, da qualificarsi perentorio, ed il termine di ogni altro procedimento, che assume invece carattere ordinatorio[34].

Le Sezioni Unite della Cassazione mostrano di aderire all'impostazione della giurisprudenza amministrativa prevalente affermando che, pur nell'ambito in cui l'art. 2 L. n. 241 è operante, l'inosservanza del termine ivi stabilito *"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"*[35].

Una nota dottrina[36] ha confutato l'argomento principale della tesi sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa: l'applicabilità al termine finale del procedimento del principio posto dall'art. 152, 2° comma, c.p.c., in forza del quale *"I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori"*; la norma citata, di natura processuale, non potrebbe essere riferita ad una fattispecie di diritto sostanziale, quale l'esercizio del potere amministrativo.

Il termine, infatti, avrebbe una funzione diversa nell'ambito dei rapporti sostanziali ed in quello dei rapporti processuali[37]. Mentre nel primo ambito non ci sarebbe spazio per termini di tipo ordinatorio, intesi come termini il cui decorso non comporta l'estinzione del potere[38], nel secondo la scansione temporale dei vari tipi di atti posti in essere dalle parti e dal giudice consentirebbe una graduazione tra termini ordinatori e perentori[39].

Tale dottrina, quindi, rileva che *"al potere amministrativo possa essere applicato, anche per ciò che riguarda il regime del termine finale del procedimento, il quadro concettuale di riferimento delle situazioni giuridiche sostanziali piuttosto che quelle processuali"*[40], e distingue tra procedimenti ad istanza di parte ampliativi della sfera giuridica del privato, riconducibili allo schema di diritto sostanziale del termine per l'adempimento delle obbligazioni, e procedimenti d'ufficio restrittivi della sfera giuridica del destinatario, per i quali è applicabile il regime del termine di decadenza riferito alle situazioni giuridiche potestative.

Pertanto, la scadenza del termine finale del procedimento ad istanza di parte legittimerebbe l'interessato ad impugnare il silenzio-inadempimento (senza necessità di previa diffida) e, comunque, ad agire per il risarcimento del danno derivante dal ritardo[41], ma il provvedimento tardivo sarebbe legittimo; il decorso inutile del termine finale dei procedimenti d'ufficio restrittivi della sfera giuridica del destinatario renderebbe nullo per sopravvenuta carenza di potere il provvedimento tardivo. Per questa categoria di procedimenti, infatti, il termine rappresenterebbe *"un limite esterno all'esercizio della funzione"*[42].

Altri autori ritengono, invece, possa valere anche per qualificare il termine finale del procedimento la distinzione tra termine ordinatorio, perentorio e comminatorio[43], giungendo, però, a conclusioni diverse circa la riconducibilità di tale termine all'una o l'altra delle categorie indicate.

In particolare, v'è chi considera ordinatori i termini per l'emanazione di atti favorevoli, e perentori quelli previsti per gli atti a carattere sanzionatorio[44]; chi qualifica come comminatorio il termine finale del procedimento, sia ad iniziativa di parte che d'ufficio, ritenendo in ogni caso illegittimo il provvedimento tardivo[45]; chi, aderendo all'impostazione della prevalente giurisprudenza amministrativa, esclude che l'inutile spirare del termine previsto dall'art. 2 L. n. 241 possa determinare decadenza dal potere[46]; chi, infine, definisce il termine finale del procedimento sempre e comunque perentorio[47].

#### **4. Conclusioni.**

Pare a chi scrive che, se la funzione del termine finale del procedimento è garantire la certezza del tempo dell'azione della pubblica amministrazione, nell'interesse generale del buon andamento e dell'imparzialità e nell'interesse particolare dei soggetti dalla stessa coinvolti, diversi sono i rimedi che il legislatore appresta per conseguire tale risultato e vario è il ruolo in concreto assegnato al termine stesso.

Nei procedimenti ad istanza di parte, funzionali all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del richiedente, la scadenza del termine consente oggi in via generale di avere per assentito il provvedimento richiesto, salvi i casi in cui la legge espressamente qualifichi il

silenzio come rigetto dell'istanza. Il nuovo art. 20 della L. n. 241 del 1990[48], infatti, ha generalizzato lo strumento del silenzio assenso, divenuto, da ipotesi eccezionale per superare l'inerzia dell'amministrazione, la regola per tutti i procedimenti ad istanza di parte.

Lo stesso art. 20, però, prevede numerose eccezioni alla regola del silenzio assenso[49], nelle quali trova, quindi, applicazione il meccanismo per il superamento dell'inerzia dell'amministrazione delineato dall'ultimo comma dell'art. 2 della L. n. 241[50].

In questi procedimenti -e cioè in quelli in cui non si forma il silenzio assenso- pertanto, la garanzia della conclusione del procedimento con un provvedimento espresso è assicurata dalla possibilità riconosciuta all'interessato di attivare il giudizio disciplinato dall'art. 21-*bis* della legge n. 1034 del 1971, al fine di ottenere, perdurando l'inerzia dell'amministrazione, la nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca all'amministrazione inadempiente[51].

In tali ipotesi, se non è garantita la certezza del tempo dell'agire della pubblica amministrazione -come avviene, invece, nei casi di silenzio significativo-, è assicurata all'interessato la possibilità di reagire all'inerzia amministrativa ed ottenere, in tempi rapidi, una pronuncia sulla sua istanza.

Il provvedimento tardivo è perfettamente legittimo. In buona sostanza, la scadenza del termine non fa venir meno il dovere della pubblica amministrazione di provvedere. Tutto il meccanismo delineato dall'ultimo comma dell'art. 2 è costruito per ottenere un provvedimento che è necessariamente tardivo. E sarebbe, invero, priva di senso una costruzione finalizzata ad un risultato viziato in partenza[52].

Questa ricostruzione è confermata dal tenore dell'art. 21-*bis* della Legge n. 1034/1971. Infatti, tale norma impone al commissario *ad acta*, nominato dal giudice nel giudizio introdotto con il ricorso avverso il silenzio-inadempimento, di accertare se anteriormente alla data del proprio insediamento "*l'amministrazione abbia provveduto, ancorchè in data successiva al termine assegnato dal giudice amministrativo...*".

Illegittimo o illecito è invece il ritardo o l'inerzia dell'amministrazione, con conseguente responsabilità di questa per i danni cagionati, nonché responsabilità disciplinare, amministrativa e -ricorrendo agli estremi dell'art. 328 cod. pen.- anche penale del funzionario "inadempiente"; il provvedimento emesso oltre il termine finale del procedimento non può, però, essere ritenuto viziato per tale motivo, avendo quel termine proprio la funzione di consentire all'interessato di arrivare -per altra via- all'adozione del provvedimento richiesto[53].

Anche per i procedimenti d'ufficio funzionali all'adozione di provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari bisogna guardare alla funzione del termine ed alle conseguenze che il legislatore fa discendere dalla sua inosservanza per concludere circa la legittimità o l'illegittimità o -addirittura- la nullità del provvedimento tardivo.

Innanzitutto, è da ritenere che la decadenza dal potere, con conseguente nullità del provvedimento emesso oltre il termine, debba essere espressamente comminata dalla legge. E ciò, non per l'operare, anche in ambito di diritto sostanziale dell'art. 152 c.p.c., quanto come precipitato di principi fondamentali del diritto amministrativo quali i principi di legalità e di inesauribilità del potere amministrativo[54]. Se infatti il potere deve avere fondamento nella

legge, è questa che deve fissarne i limiti e prevedere espressamente i casi in cui venga meno. Non sembra, pertanto, condivisibile l'orientamento -pur, ormai, pacifico- della giurisprudenza amministrativa che -a dispetto del tralaticio insegnamento circa l'ordinatorietà dei termini non espressamente qualificati come perentori- considera perentorio il termine per l'esercizio da parte del Ministero della prelazione dei beni culturali alienati a titolo oneroso[55] e conseguentemente nullo il relativo provvedimento tardivo[56]. Infatti, sia i vigenti artt. 60-62 del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, sia l'art. 32 l. 1 giugno 1939, n. 1089 non qualificano perentorio ed a pena di decadenza tale termine[57].

Laddove la scadenza del termine non comporti, per espressa previsione di legge, decadenza dal potere, la questione della legittimità o illegittimità del provvedimento tardivo andrà pur sempre risolta guardando alla funzione che la norma assegna al termine ed alle conseguenze che eventualmente il legislatore fa derivare dalla sua inosservanza.

Qualora, in ipotesi, sia previsto in caso di inutile decorso del termine l'intervento sostitutivo di altra amministrazione, il provvedimento tardivo non potrebbe essere considerato illegittimo per violazione del termine finale. Questo, infatti, avrebbe la funzione di assicurare il soddisfacimento dell'interesse pubblico ad opera di amministrazione diversa da quella rimasta inerte. In buona sostanza, la doverosità dell'azione amministrativa viene garantita dal potere-dovere posto dal legislatore in capo ad amministrazione diversa da quella originariamente competente di provvedere in luogo di quest'ultima, ed il termine finale del procedimento segna il momento in cui viene in essere tale potere-dovere sostitutivo.

E' il caso, per esempio, del sistema delineato dall'art. 31, commi 7 ed 8, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in materia di repressione degli abusi edilizi: qualora il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, constatata una delle ipotesi di abuso edilizio previste dall'art. 27 del T.U., non provveda alla demolizione entro quindici giorni, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari. E' evidente che l'eventuale provvedimento tardivo del dirigente comunale sarebbe perfettamente legittimo e renderebbe inutile l'intervento sostitutivo regionale.

Più in generale, ogni qual volta il termine è posto a garanzia del sollecito soddisfacimento dell'interesse pubblico cui è funzionale il potere esercitato dall'amministrazione, il suo superamento non comporta l'illegittimità del provvedimento adottato, ma -laddove previsti- interventi sostitutivi di altri organi o di altre amministrazioni e, comunque, la responsabilità amministrativa (disciplinare e contabile) ed eventualmente penale del funzionario inerte.

Quando, invece, il termine è posto a garanzia del privato coinvolto dall'azione amministrativa, la sua violazione non può non essere motivo di illegittimità del provvedimento adottato.

E' il caso del ricordato termine per l'esercizio del potere di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione[58]; è il caso, inoltre, del termine del procedimento di verifica delle condizioni, modalità e fatti legittimanti l'esercizio dell'attività previsto dall'art. 19 L. n. 241/1990[59].

In queste ipotesi, funzione del termine è limitare nel tempo lo stato di incertezza in cui si trova il privato circa la titolarità di un diritto o la legittimità dell'attività intrapresa.

Quanto ai procedimenti sanzionatori, occorre distinguere tra quelli diretti all'adozione di

sanzioni ripristinatorie o reali le quali, colpendo l'oggetto dell'illecito, riportano la situazione allo stato *quo ante*, e quelli che si concludono, invece, con sanzioni afflittive, che colpiscono l'autore dell'illecito producendo un effetto dissuasivo[60].

Nei primi prevale l'interesse pubblico alla "*reintegrazione, in qualsiasi forma, dello stato di cose antecedente alla trasgressione*"[61], tant'è che la sanzione è irrogata a prescindere dall'imputabilità e, quindi, dallo stato soggettivo di dolo o colpa e dalla volontarietà dell'inadempiente[62]. In questi procedimenti il termine è in funzione del sollecito perseguimento di tale interesse pubblico ed il suo superamento non comporta l'illegittimità del provvedimento adottato[63].

Diverso è il discorso da fare per i procedimenti che si concludono con sanzioni afflittive, pecuniarie ed interdittive. Queste, infatti, sono misure dirette a punire l'autore di una violazione, con finalità di dissuasione del soggetto responsabile (prevenzione speciale) e degli altri consociati (prevenzione generale) dal commettere in futuro il medesimo fatto. I relativi procedimenti hanno, pertanto, una spiccata proiezione para-giurisdizionale:

l'amministrazione valuta e qualifica un fatto come illecito amministrativo ed applica al trasgressore una sanzione amministrativa che rappresenta una pena in senso tecnico[64], ovvero, come detto, una misura con finalità di prevenzione generale e speciale[65].

La sanzione deve essere quantificata sulla base dei criteri fissati dall'art. 11 L. n. 689/1981[66], modellati sulla falsariga di quelli portati dall'art. 133 cod. pen. per la determinazione della pena da parte del giudice.

Più in generale, vi è un'affinità strutturale tra reato ed illecito amministrativo, che si riflette sull'estensione al diritto amministrativo punitivo di molti principi e garanzie del sistema penale[67].

Tutta la disciplina del procedimento sanzionatorio portata dalla legge n. 689/1981 ha un'evidente ispirazione penalistica. Ne sono testimonianza i principi sostanziali e procedurali che essa pone[68], ne sono riflesso i criteri per determinare la sanzione[69]. Ed ecco il punto.

Il termine finale del procedimento volto all'adozione di tali misure svolge, all'evidenza, la funzione di garantire l'autore dell'illecito di non essere esposto a tempo indefinito alla "reazione" della pubblica amministrazione alla propria condotta; per conseguenza, allora, esso postula l'esistenza ed il riconoscimento di una situazione giuridica attiva in favore del soggetto "interessato" alla procedura sanzionatoria ex l. n. 689 del 1981, cui fa da *pendant* l'esigenza che l'*iter* procedimentale in questione abbia una "durata ragionevole".

Vale a dire. La posizione soggettiva da garantire (leggi - riconoscimento -in favore dell'interessato al procedimento sanzionatorio- di un periodo di incertezza predeterminato temporalmente) è assicurata dal carattere "non sanzonatorio" del termine finale in parola, analogamente -a mò d'esempio- a quanto avviene, in ambito processualpenalistico, con riferimento al termine di durata delle indagini preliminari ex artt. 405, 406, 407, 3° co., c.p.p. ovvero in materia di cadenze temporali contemplate -rispetto al procedimento di riesame ex artt. 309, 324 c.p.p.- in materia di misure cautelari, personali e reali.

Orbene. Se gli istituti posti a raffronto sono disomogenei per matrice e comparto

ordinamentale di riferimento (da un lato, termine finale del procedimento sanzionatorio amministrativo e conseguenze connesse alla relativa inosservanza; dall'altro lato, termine di durata delle indagini preliminari ed effetti coevi al mancato rispetto di esso e scadenze temporali prescritte in materia di procedimento di riesame e conseguenze riconducibili in ordine all'efficacia della misura disposta), essi -però- paiono legati da un evidente "denominatore comune" di garanzia, la cui cifra di interpretazione si risolve, per un verso, nel contenimento temporale delle possibilità di efficace esercizio di un pubblico potere, per un altro verso, nella previsione di termini "invalicabili" a tutela di una situazione giuridica del soggetto specificamente interessato all' "intervento pubblico" (a seconda dei casi: soggetto giuridico da sanzionare ex l. n. 689 del 1981 ovvero indagato, imputato).

Ed invero, come sopra ricordato, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha in passato evidenziato la relazione tra tempo del procedimento sanzionatorio e diritto di difesa dell'ingiunto[70] ed ha sottolineato che, in tale procedimento, il termine tutela l'interesse del cittadino a non rimanere esposto *sine die* all'irrogazione di sanzioni[71].

Si può concludere, pertanto, affermando che il termine finale del procedimento sanzionatorio disciplinato dalla L. n. 689/1981, in assenza di una espressa previsione di questa legge, deve essere determinato facendo applicazione dell'art. 2 L. n. 241 del 1990. Tale termine, essendo posto a garanzia del privato interessato al procedimento sanzionatorio, è per l'amministrazione procedente vincolante; conseguentemente, l'ordinanza-ingiunzione tardiva è illegittima.

[1] Sulle incertezze del legislatore tra "dovere" ed "obbligo" di provvedere cfr. F.Figorilli-A.Giusti, Commento all'art. 2, in *La pubblica amministrazione e la sua azione*, a cura di N. Paolantonio A. Police A. Zito, Torino, 2005, pag. 136 e ss..

[2] Tra le più recenti, Cass. 26 agosto 2005 n. 17386; 28 dicembre 2004 n. 24053; 10 novembre 2004 n. 21406; 6 aprile 2004 n. 6769 e 6762.

[3] Cass. 6 marzo 2004 n. 4616; 23 luglio 2003 n. 11434; 4 settembre 2001 n. 11390; 21 marzo 2001 n. 4042; 15 giugno 1999 n. 5936.

[4] S. PALLOTTA, *Il termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione*, in [www.dirittoambiente.it](http://www.dirittoambiente.it)

[5] Cass. Civ., Sez. Lav., 6 marzo 2004, n. 4616 aveva affermato che nel procedimento sanzionatorio il termine inizia a decorrere "per ciascuna fase successiva dall'esaurimento della fase precedente".

[6] Cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 11 aprile 2003, n. 5790; Cass. 27 aprile 2001 n. 6097.

[7] Cass. Civ., Sez. I, 27 novembre 2003, n. 18114.

[8] Cass. Civ. Sez. Lav. 15 dicembre 2005, n. 27681.

[9] A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE – *Diritto Amministrativo Generale*, Tomo Secondo, Milano, Giuffrè, 2003, pagg. 1242-1243.

[10] G. Morbidelli, *Il tempo del procedimento*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*,

a cura di V. Cerulli Irelli, Jovene, Napoli, 2006, pag. 256.

[11] Cfr. M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, pag. 83: "(...) il termine finale del procedimento sanzionatorio (...), in mancanza di una determinazione da parte della legge n. 689 del 1981, dovrà essere fissato dalle amministrazioni con le modalità previste dall'art. 2 della legge n. 241".

[12] I termini, previsti dall'ultimo comma dell'art. 19 L. n. 689, di due e sei mesi, rispettivamente dalla trasmissione del rapporto e dal sequestro, entro i quali deve essere emessa l'ordinanza-ingiunzione, pena il venir meno dell'efficacia del sequestro stesso, non costituiscono il termine finale del procedimento, ma hanno la sola funzione di circoscrivere nel tempo l'efficacia del sequestro. Così M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, cit., pag. 84.

[13] Così: Cass. Civ., sez. lav., 6 marzo 2004, n. 4616.

[14] L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, nel parere 17 febbraio 1987 n. 7 reso sullo schema di disegno di legge, ha affermato che l'obbligo di concludere il procedimento con un atto espresso va considerato come "*principio generale dell'azione amministrativa*".

[15] M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, cit., pag. 124.

[16] La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che l'obbligo di provvedere nel termine imposto può ritenersi fondato anche sugli obblighi di lealtà, correttezza e solidarietà, insiti nei principi di imparzialità e buon andamento, cui deve ispirarsi l'attività della P.A (Cons. Stato, sez. IV, 2 novembre 2004, n. 7068, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2005, pag. 339 e ss., con nota di I. Pagani).

[17] Art. II-101, 1° comma: Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

[18] Cass. Civ., sez. lav., 6 marzo 2004, n. 4616. Questa sentenza rileva anche che, qualora non trovasse applicazione l'art. 2 L. n. 241 ai procedimenti sanzionatori disciplinati dalla L. n. 689, si avrebbe un'irragionevole disparità di regolamentazione dei procedimenti di irrogazione delle sanzioni amministrative a seconda che esse siano o meno quelle previste dal codice della strada, per le quali opera il termine di trenta giorni poi ampliato a 180 dall'art. 204.

[19] Cass. Civ., sez. I, 23 luglio 2003, n. 11434.

[20] Cass. Civ., sez. lav., 6 marzo 2005, n. 4616; Cass. Civ., sez. I, 23 luglio 2003, n. 11434; Cass. Civ., sez. I, 21 marzo 2001, n. 4042; Cass. Civ., sez. I, 15 giugno 1999, n. 5936. Cfr. però la sola Cass. Civ., Sez. III, 15 gennaio 2002, n. 369, che, con riferimento al procedimento disciplinare davanti al consiglio dell'ordine locale dei chimici, ha affermato che "*il superamento del termine di cui all'art. 2 l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo non comporta l'illegittimità del provvedimento adottato, atteso che l'art. 2 cit. pone un termine acceleratorio per la definizione dei procedimenti amministrativi, ma non contiene alcuna prescrizione in ordine alla perentorietà del termine stesso, né alla decadenza della potestà amministrativa o alla illegittimità del provvedimento tardivo*".

[21] Cass. Civ., sez. I, 25 gennaio 2002, n. 874: "*Tali disposizioni (art. 203, 2° comma, e 204 cod. della strada) impongono pertanto un termine massimo di 90 giorni (oggi ...) per la decisione, con*

*la quale si conclude il procedimento amministrativo a far tempo dalla presentazione o dalla spedizione del ricorso; termine che si sottrae alle qualificazioni di ordinarietà o perentorietà, proprie del procedimento giurisdizionale, ma che, alla stregua dei principi posti dalla legge 241/1990 e della esigenza del "buon andamento della amministrazione" sancito dall'art. 97 Cost., è dovere della Pubblica Amministrazione osservare, affinché qualunque procedimento, iniziato per domanda di parte o di ufficio, si concluda con un provvedimento nei tempi predeterminati dalla legge o da atti normativi secondari (Cass. 2065/1998). Ne deriva che un termine siffatto non deve essere apprezzato, per quanto attiene la P.A., in relazione alla possibile sua natura ordinatoria o perentoria, ma soltanto come elemento di regolarità e quindi di validità della procedura (Cass. 6895/1997). Così anche ex plurimis: Cass. Civ., sez. I, 8 maggio 2003, n. 6967.*

[22] Cfr. anche: Cass. Civ., Sez. I, 23 luglio 1997, n. 6895: *"un termine legale non deve dunque essere apprezzato, per quanto attiene alla P.A., in relazione alla sua possibile natura ordinatoria o perentoria, ma soltanto come elemento di regolarità, e quindi di validità della procedura stessa"*.

[23] Corte Cost., 16 maggio 2002, n. 201.

[24] Corte Cost., 23 luglio 1997, n. 262

[25] Corte Cost., 22 giugno 2004, n. 176; Corte Cost., 17 luglio 2002, n. 355.

[26] Contraria la assai risalente, Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 1972, n. 759: *"la disposizione dell'art. 152 secondo comma c.p.c., secondo cui i termini stabiliti dalla legge sono ordinari, tranne che la legge stessa li dichiara espressamente perentori, inserita come è nel contesto delle norme relative alla disciplina degli atti processuali, trova in tale specifico ordinamento giuridico la sua ragion d'essere e il suo precipuo ambito di applicazione, nel senso cioè che la norma in esame non può esplicare la sua efficacia in un ordinamento diverso da quello indicato, al quale è destinata, senza che ne resti alterata la sua peculiare natura, caratterizzata dalla necessità di assicurare una sollecita attuazione delle attività processuali; pertanto, la detta norma non può trovare applicazine nel caso di atti amministrativi"*. Nello stesso senso, sia pur con riferimento ad un termine posto al privato, la più recente Cons. Stato, Sez. II, 9 aprile 1997, n. 1634: *"(...) in relazione all'attività della p.a. Non esiste una clausola generale come quella posta per il processo civile dall'art. 152 comma 2 c.p.c. di presunzione di ordinarietà del termine"*.

[27] Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2002, n. 3256, in Foro Amm. 2002, 2039 e ss., con nota di Lamberti. Nello stesso senso: C.G.A.R.S., 14 febbraio 2001, n. 77; T.S.A.P., 24 aprile 2001, n. 46; Cons. Stato, Sez. II, 16 ottobre 1996, n. 1154; Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 1996, n. 621. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 17 aprile 2003, n. 2025: *"(...) la scadenza di un termine posto all'esercizio di un potere pubblico non determina il venir meno del potere, a meno che non sia in tal senso specificamente disposto, e il termine va inteso di regola come sollecitatorio"*; Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2003, n. 939: *"Per giurisprudenza pacifica, in assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, lo stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinario ed il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto, ma una semplice irregolarità non viziante"*. Contraria, ma isolata, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, 9 aprile 1997, n. 1634, secondo cui *"il relazione all'attività della p.a. Non esiste una clausola generale come quella posta per il*

*processo civile dall'art. 152 comma 2 c.p.c. di presunzione di ordinarietà del termine". Si veda, ancora, TAR Sicilia Catania, Sez. II, 27 settembre 2002, n. 1659: "E' illegittimo il diniego dell'autorizzazione all'installazione di impianto pubblicitario opposto dal Comune all'istanza dell'interessato adducendo la mancata emanazione dello strumento pianificatorio in materia, giacchè una volta superato il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza – che ha carattere generale, per ogni procedimento amministrativo – si qualifica come illegittimo il comportamento della p.a. in confronto del titolare della posizione soggettiva pregiudicata dal mancato perfezionamento del procedimento relativo all'istanza "de qua"".*

[28] Cons. Stato, Ad. Pl., parere 17 febbraio 1987, n. 7.

[29] Cons. Stato, Sez. VI, 19 dicembre 1997, n. 1869: *"Il termine di sessanta giorni, previsto per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero della pubblica istruzione dal d.m. Pubblica Istruzione 11 luglio 1991 n. 212, attuativo dell'art. 2, comma 2, L. 7 agosto 1990 n. 241, ha natura perentoria e la sua violazione comporta l'illegittimità del provvedimento emanato tardivamente".* Contra, però, recentemente: Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2005, n. 490. E' stato, inoltre, pacificamente considerato perentorio il termine di sessanta giorni di cui all'art. 82, comma, 9, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, assegnato al Ministro per i beni e le attività culturali per l'annullamento dell'autorizzazione regionale in materia di opere soggette a vincolo paesistico (cfr. fra le tante, Cons. Stato, Sez., VI, 13 febbraio 2001, n. 685, in Urb, e app., 2001, 1335 ss, con nota di Camerlengo).

[30] Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2003, n. 6405.

[31] Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2003, n. 2394: *"Per stabilire la perentorietà dei termini di atti dei procedimenti amministrativi non è necessario che la legge li qualifichi espressamente tali, potendosi desumere la natura perentoria anche implicitamente alla luce della "ratio legis" (negli stessi termini: Cons. Stato, Sez. VI, 1 settembre 1999, n. 1139). Cfr. anche: Cons. Stato, Sez. II, 9 aprile 1997, n. 1634: "La natura decadenziale o meno di un termine introdotto in via amministrativa va desunta in concreto e cioè dalla funzione che lo spazio di tempo così concesso è orientata ad assolvere".*

[32] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2003, n. 939; Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 1997, n. 33.

[33] Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2002, n. 4134: *"Quanto alle conseguenze dell'inadempimento del termine legale così verificatosi, non può accettarsi la tesi che la violazione del termine legale per la conclusione di un procedimento sia giuridicamente ininfluenza, nel senso che l'assetto di interessi determinatosi a causa della ritardata adozione sia intangibile pur quando diverga da quello che sarebbe diversamente derivato da un'adozione tempestiva dell'atto, conforme alla volontà del legislatore. La violazione del termine finale di adozione dell'atto conclusivo di un procedimento determina, infatti, un vizio dell'atto stesso quando produca una lesione specifica della posizione dell'interessato strettamente dipendente dal momento di adozione dell'atto, cioè dall'illegittimo trascorrere del tempo rispetto alla scadenza del termine legale. In tal caso, infatti, a prescindere dall'esito, positivo o negativo, per l'istante, del provvedimento conclusivo, la norma attribuisce specifico rilievo al suo interesse a vedere definita la propria posizione nei termini di fatto e di diritto ancorati alla scadenza del termine. Pertanto, quando il mutare di tale termine*

*influisca negativamente sulla sua posizione, nel senso che l'emanazione tempestiva dell'atto avrebbe in qualunque modo determinato una situazione sostanziale per lui più favorevole, sorge altresì l'interesse ad impugnare l'atto sotto il profilo della specifica lesione derivante dal ritardo".* In termini, TAR Piemonte Torino, Sez. II, 14 settembre 2005, n. 2830 e TAR Liguria Genova, Sez. I, 18 settembre 2003, n. 1028. Contrario, però, è TAR Friuli Venezia Giulia Trieste, 20 giugno 2003, n. 459: *"Il termine di venti giorni dalla domanda, previsto dall'art. 5 commi 5 e 9 d.lg. 25 luglio 1998 n. 286 per il rilascio, il rinnovo o il rifiuto del permesso di soggiorno, è da ritenersi di carattere ordinatorio, posto che la legge non prevede alcuna conseguenza, in caso di suo mancato rispetto, onde non è illegittimo il provvedimento di diniego del questore intervenuto successivamente alla sua scadenza, applicando la più severa disciplina sopravvenuta, di cui alla l. 30 luglio 2002 n. 189, nelle more entrata in vigore, essendo principio generale che l'atto amministrativo deve essere conforme alla normativa vigente alla data della sua adozione".*

[34] T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, 10 giugno 2003, n. 240: *"(...) il termine dettato dalla normativa statale per la conclusione del procedimento amministrativo (...) si configura come perentorio nei soli casi in cui il procedimento deve sfociare in un provvedimento sanzionatorio, mentre assume carattere ordinatorio tutte le volte in cui il decorso del termine di trenta giorni non può comunque determinare la perdita del potere di provvedere da parte dell'Amministrazione".* Negli stessi termini, del medesimo giudice, le sentenze 28 maggio 2003, nn. 218, 219 e 220 e TAR Valle d'Aosta, 12 aprile 2001 n. 35.

[35] Cass. Sez. Un. n. 9591/2006 cit... Le Sezioni Unite, in verità, ribadiscono sul punto un principio già espresso, sia pure con riferimento ad un termine posto a carico del privato e non della p.a., nella sentenza 22 marzo 1999, n. 175: *"(...) anche per i termini di natura amministrativa, come quello in esame, vale il principio di carattere generale dettato dal capoverso dell'art. 152 c.p.c. per quelli processuali, per il quale essi sono perentori se tali espressamente dichiarati dalla legge".*

[36] M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, cit., pag. 47 e ss..

[37] Op. ult. cit. pagg. 48-49: *"Nell'ambito dei rapporti sostanziali, il termine ha la funzione di delimitare nel tempo la situazione di incertezza e di sospensione nell'assetto delle relazioni giuridiche tra le parti, a tutela di un interesse pubblico o privato, dovuta al fatto che a un soggetto è attribuito il potere di incidere in modo unilaterale nella sfera giuridica altrui modificando così il confine tra le rispettive sfere giuridiche (termine di decadenza); oppure la funzione di adeguare lo stato di diritto a uno stato di fatto (inerzia) allo scopo, anche qui, di segnare nuovi confini tra le sfere giuridiche dei soggetti del rapporto (termini di prescrizione). (...) Nell'ambito del processo, invece, i termini previsti per gli atti processuali posti in essere dalle parti, dal giudice e dagli altri soggetti che possono intervenire (consulenti tecnici, ecc.) rappresentano uno dei mezzi per disciplinare il cammino del processo".*

[38] Op. ult. cit. pag. 49.

[39] Op. ult. cit. pag. 50: *"(...) i primi (i termini ordinatori) hanno lo scopo di "regolare le attività processuali secondo le necessità del normale andamento del processo"; i secondi (i termini perentori), che non riguardano mai l'attività e gli atti del giudice, servono a imprimere al processo un ritmo più serrato in vista della sua conclusione naturale o della sua estinzione anche in*

*presenza dell'inattività (voluta o dovuta a negligenza) delle parti".*

[40] Op. ult. cit. pag. 50. Ad avviso dell'autore, la distinzione tradizionale tra termini ordinatori e termini perentori, riferita all'esercizio del potere amministrativo, sembra trovare una propria giustificazione soltanto con riguardo ai termini endoprocedimentali, con riferimento ai quali può essere individuata un'analogia strutturale e funzionale con i termini procedimentali. Cfr. op. ult. cit. pag. 182.

[41] Clarich anticipa alcune delle soluzioni introdotte dalla L. n. 15 del 2005, di riforma della L. n. 241 del 1990: in particolare, l'impugnabilità immediata, senza previa diffida, del silenzio-inadempimento, impugnativa sottratta al termine di decadenza ed esperibile fintanto che dura l'inadempimento (nella soluzione legislativa comunque non oltre l'anno dal formarsi del silenzio). L'Autore ritiene, inoltre, risarcibile il danno da mero ritardo del provvedimento, indipendentemente dalla fondatezza o meno della pretesa dell'istante, per violazione dell'obbligo (formale) di provvedere del termine imposto. Su quest'ultimo punto, però, si è espressa in senso contrario l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 15 settembre 2005, n. 7: *"Il sistema di tutela giurisdizionale degli interessi pretensivi consente il passaggio a riparazioni per equivalente solo quando l'interesse pretensivo, incapace di trovare realizzazione con l'atto, in congiunzione con l'interesse pubblico, assuma a suo oggetto la tutela di interessi sostanziali e, perciò, la mancata emanazione o il ritardo nella emanazione di un provvedimento vantaggioso per l'interessato (suscettibile id appagare un "bene della vita"). Tale situazione non è configurabile quando i provvedimenti adottati in ritardo siano di contenuto negativo per l'istante e siano divenuti intangibili per l'omessa proposizione dell'impugnativa".*

[42] Op. ult. cit. pag. 51.

[43] Cfr. M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. II, Milano, 1988: *"Come nel processo i termini si distinguono in: a) perentori, in cui il decorso del tempo è fatto impeditivo dell'esercizio della situazione soggettiva (ma qualche volta estintivo), e se questa è esercitata, è inutiliter dato ed è viziato l'atto; b) ordinatori, in cui il tempo fissato dalla norma ha valore indicativo: è regola di buona amministrazione se fissato per l'autorità, è prorogato dalla stessa autorità se fissato per altre parti del procedimento; c) comminatori, in cui il superare il tempo fissato non impedisce l'esercizio della situazione soggettiva, ma comporta o può comportare una sanzione a carico di chi ha superato il termine".*

[44] L. Galateria-M. Stipo, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 1998, pag. 375: *"nel silenzio della legge, si considerano ordinatori i termini per l'emanazione di atti favorevoli, mentre si considerano perentori quelli previsti per gli atti a carattere sanzionatorio, al fine di creare una situazione di favor per l'amministrato il quale si trova di fronte alla p.a. in una posizione più debole".* Si veda anche G. Morbidelli, *Il tempo del procedimento*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, pag. 261, il quale afferma che il decorso del termine non fa venir meno il potere di provvedere, ad eccezione che per i procedimenti di applicazione delle sanzioni pecuniarie.

[45] L. Cesarini, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo, Torino, 2001, pagg. 34 e ss.: *"Il non provvedere entro il termine rituale non estingue il potere dell'amministrazione, ma può*

*comportare una reazione sanzionatoria nell'interesse dei soggetti nei cui confronti è stato iniziato il procedimento incompiuto".*

[46] A. Travi, *Commentario alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1995, pag. 13: *"All'inosservanza del termine certamente non consegue l'estinzione del potere di provvedere per l'Amministrazione: la scadenza del termine non comporta alcuna decadenza"*. Anche M. Lipari, pur non condividendo appieno la definizione quale ordinario del termine finale del procedimento diretto all'adozione di un provvedimento sfavorevole all'interessato, aderisce alla opinione giurisprudenziale prevalente secondo cui la violazione del termine non determina sempre l'illegittimità del provvedimento, salvo che la normativa primaria non indichi *"puntualmente i termini cronologici di esercizio del potere"*. Rileva l'autore citato, infatti, che *"la lesione dell'interesse alla certezza del rapporto amministrativo presenta, sul piano ontologico, la stessa consistenza sia quando l'utilità sostanziale considerata dal provvedimento mira alla conservazione di un bene, sia quando essa riguarda l'acquisizione di un nuovo valore"*. M. Lipari, *I tempi del procedimento amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2003, pag. 342-343.

[47] L. Lamberti, *Silenzio: sempre più impervia la via dell'innovazione*. In *Foro Amm., Cons. Stato*, 2002, pag. 2039 e ss..

[48] Completamente ridisegnato dall'art. 3, comma 6 *ter*, del d.l. n. 35/2005, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80.

[49] Oltre ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza: gli atti e i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e al pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, nonché gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

[50] Anche questa norma è stata interamente nuovamente scritta con l'art. 3, d.l. n. 35/2005, convertito nella L. n. 80/2005, e dispone che, salvi i casi di silenzio assenso, decorso il termine finale del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza del termine. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza ed è fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

[51] L'art. 3-*ter* del d.l. 12 maggio 1995, n. 163, convertito nella legge 11 luglio 1995, n. 273, ha affiancato al rimedio giurisdizionale citato un rimedio amministrativo, consistente nell'istanza dell'interessato al dirigente generale dell'unità responsabile del procedimento, il quale è tenuto a provvedere direttamente nel termine di trenta giorni, e, per l'ipotesi che il provvedimento sia di competenza del dirigente generale, ha previsto la proposizione della relativa istanza al ministro. Questi, non potendo più esercitare il potere di avocazione -così come era originariamente previsto dalla norma citata- può, ai sensi dell'art. 14, 3° comma, d.lg. 30 marzo 2001 n. 165, fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve

adottare il provvedimento, decorso il quale, perdurando l'inerzia, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente competente, che determinano pregiudizio per l'interesse pubblico, può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri nel relativo provvedimento.

[52] Non si può condividere la tesi di coloro che vogliono il provvedimento tardivo nei procedimenti ad istanza di parte comunque illegittimo. Cfr., in particolare, F. Goisis, *La violazione dei termini previsti dall'art. 2 L. n. 241 del 1990: conseguenze sul provvedimento tardivo e funzione del giudizio ex art. 21-bis L. TAR*, in Dir. Proc. Amm. 2/2004, pag. 571 e ss.. Secondo questo autore, il provvedimento tardivo è sempre illegittimo, sia quando sia limitativo, sia quando sia accrescitivo della sfera giuridica del destinatario. In quest'ultimo caso, il vizio di tardività potrebbe essere fatto valere dal terzo *"controinteressato sostanziale"*. Così argomentando, però, si perviene alla conclusione -a mio parere non condivisibile- che il terzo possa far valere contro il destinatario del provvedimento la violazione di un termine posto dalla legge nell'interesse di quest'ultimo. Cfr, anche, L. Cesarini, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, cit., pagg. 47-48: *"D'altro canto, il provvedimento tardivo lede un termine comminatorio fissato per legge o per regolamento, per cui non è difficile immaginare "il peccato originale" che ne inficia la validità sia nei procedimenti d'ufficio che su istanza di parte"*. L'Autrice sembra però ritenere che il provvedimento tardivo, *"intrinsecamente illegittimo"*, possa essere impugnato dal solo destinatario: *"In definitiva, la sua sopravvivenza giuridica è lasciata al beneplacito di chi ha interesse o meno a mantenere l'assetto introdotto con il provvedimento, salvo il diritto al risarcimento del danno per il ritardo con cui si è adempiuto all'obbligo di provvedere"*.

[53] Così M. Lipari, *I tempi del procedimento amministrativo* cit. pag. 351: *"E' agevole osservare che nella vicenda considerata dal rito sul silenzio è contra ius la mancanza del provvedimento nel termine stabilito e non certo la sua adozione, sia pure tardiva"*.

[54] Cfr. TAR Lazio, Sez. I, 10 settembre 1990, n. 734 *"l'effetto preclusivo non può essere dedotto in via interpretativa, perchè esso urta da un lato con il principio di legalità dell'azione amministrativa dall'altro con le esigenze insopprimibili di continuità della stessa"*.

[55] Tra le tante: TAR Toscana, Sez. I, 14 aprile 2006, n. 1221; TAR Lazio, Sez. II, 23 agosto 2001, n. 7012; Cons. Stato, Sez. VI, 13 marzo 2001, n. 1429; Cons. Stato, sez. VI, 28 agosto 1995, n. 819.

[56] Cfr. Cass. Civ. Sez. Un., 1° luglio 1992, n. 8079: *"Rientra nella cognizione del giudice ordinario la controversia riguardante il tempestivo compimento dell'atto di esercizio del potere di prelazione sui beni di interesse storico ed artistico da parte della p.a."*.

[57] La questione sembra, però, aver perso oggi la sua rilevanza pratica. Infatti, l'art. 21 *septies* della L. n. 241/1990, avendo previsto tra le ipotesi di nullità il difetto assoluto di attribuzioni, sembra escludere che possa essere ritenuto nullo il provvedimento adottato in carenza di potere in concreto. Il Legislatore avrebbe così risolto l'annoso contrasto giurisprudenziale circa la riconducibilità della carenza di potere in concreto tra le ipotesi di nullità (Cass. Sez. Un., 2 agosto 1994, n. 7191) o di annullabilità (Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4) del provvedimento. Infatti, l'art. 21 *septies* farebbe riferimento ai soli casi di carenza di potere in

astratto, mentre dovrebbero rimanere nel campo dell'annullabilità le ipotesi di carenza di potere in concreto, ove non è stata violata la norma attributiva del potere, bensì le disposizioni che ne regolano e limitano l'esercizio.

[58] Alibrandi-Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, pag. 508, secondo i quali il termine in questione "è fissato dalla legge per porre un limite temporale allo stato di incertezza in cui versa l'atto di alienazione; esso pertanto presidia direttamente l'interesse dell'alienante e dell'acquirente a non essere indefinitivamente soggetti a quello stato di incertezza, facendo venir meno, alla sua scadenza, il potere di prelazione".

[59] E' stata molto dibattuta in passato la questione della perentorietà o ordinatorietà del termine (originariamente) di sessanta giorni che l'art. 19 della L. n. 241/1990 fissa all'amministrazione per la verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, nonché per l'emissione del divieto di prosecuzione dell'attività e dell'ordine di rimozione degli effetti che si siano eventualmente prodotti. Oggi, il nuovo testo dell'art. 19 (così come sostituito dalla L. n. 80/2005) sembra fugare ogni dubbio circa l'illegittimità del divieto di prosecuzione emesso fuori termine. Infatti, prevedendo espressamente il potere dell'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, una volta scaduto invano il termine in questione, il legislatore dispone chiaramente che oltre quel termine non possa validamente adottarsi il divieto di prosecuzione, ma debba attivarsi -ricorrendone condizioni e presupposti- un autonomo procedimento volto all'adozione di un provvedimento di autotutela.

[60] Secondo la tradizionale distinzione risalente a F.Cammeo, *L'esecuzione d'ufficio specie nei riguardi dei regolamenti comunali*, in Giur. It., 1929, III, pag. 1 e ss..

[61] E.Casetta, *Sanzione amministrativa*, in D.disc. Pubbl., XIII, Torino, 1997, pag. 587 e ss..

[62] Tant'è che, secondo l'opinione prevalente, tali provvedimenti solo nominalmente possono essere definite sanzioni. Così A.Sandulli, *Il procedimento*, cit., pag. 1242.

[63] Esempio tipico è il procedimento diretto all'adozione di un'ordinanza-ingiunzione di demolizione di un immobile abusivo. La violazione del termine fa scattare l'intervento sostitutivo della Regione ed eventuali responsabilità del funzionario colpevolmente inerte, non già l'illegittimità del provvedimento tardivamente adottato. Cfr., ancorchè non riferita al termine finale del procedimento, Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2529: "*l'esercizio della funzione repressiva, in quanto collegata alla tutela dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio, così come delineato nello strumento urbanistico e nella regolamentazione edilizia vigenti, non è soggetta a termini di decadenza o di prescrizione (C.d.S., Sez. V, 24 marzo 1998, n. 345) e può essere esercitata anche a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso (C.d.S., Sez. VI, 19 ottobre 1995, n. 1162).*

[64] P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, pag. 28; Casetta, *Sanzione amministrativa*, cit., pag. 598.

[65] Le stesse Sezioni Unite della Cassazione, nella sentenza dal cui commento ha preso avvio il presente lavoro, sottolineano il "*carattere sostanzialmente contenzioso*" del procedimento disciplinato dalla L. n. 689/1981, "*scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato (...)*" (cfr Cass. Sez.Un. n. 9591/2006 cit.).

[66] Art. 11: *"Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche"*.

[67] Così M Santoloci-S.Pallotta, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, Roma, 2004, pag. 24.

[68] Tra i principi sostanziali: la tassatività, determinatezza ed irretroattività della norma sanzionatoria (art. 1); la necessaria capacità di intendere e di volere dell'agente per la punibilità del fatto (art. 2); la responsabilità diretta di tutti coloro che concorrono alla violazione (art. 5); l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi (art. 7); la responsabilità solidale con l'autore dell'infrazione dei terzi aventi una particolare relazione con esso o con lo strumento utilizzato (art.6). I principi procedurali sono quelli del contraddittorio, dell'obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio e dell'obbligatorietà dell'azione punitiva.

[69] La gravità della violazione, il ravvedimento operoso del trasgressore, la personalità dello stesso e le sue condizioni economiche.

[70] Cfr. Cass. Civ., sez. lav., 6 marzo 2004, n. 4616: *"Nei procedimenti sanzionatori (...) il ritardo dell'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione (...) inciderebbe sulle concrete possibilità di difesa dell'ingiunto con violazione dell'art. 24 della Cost."*.

[71] Cass. Civ., sez. I, 23 luglio 2003, n. 11434.

*(pubblicato il 18.1.2007)*