

Sanzioni amministrative: il termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione

Cassazione SS.UU. civili, sentenza 27 aprile 2006, n. 9591

Ancora una volta la Suprema Corte di Cassazione torna ad occuparsi della questione relativa alla durata del procedimento amministrativo volto all'adozione dell'ordinanza-ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa disciplinato dalla legge 24 novembre 1981 n. 689.

Ad intervenire sull'argomento questa volta sono state le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione che, con la sentenza in rassegna, hanno composto il contrasto giurisprudenziale formatosi in ordine all'applicabilità o meno del breve termine di trenta giorni di cui all'art. 2 della L. n. 241/1990 (ora novanta giorni, per come previsto dalla norma modificata dall'art. 36 bis D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con L. 14 maggio 2005, n. 80) ai fini dell'esaurimento del procedimento amministrativo per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione.

Le sezioni unite della Corte di Cassazione, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale maggioritario, hanno sancito il principio secondo cui **il procedimento per l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 18 L. 24 novembre 1981 n. 689, non si deve concludere necessariamente nel termine di trenta giorni (ora novanta giorni) previsto in via generale**, per la conclusione del procedimento amministrativo, dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, ed applicabile in assenza di diverso termine specifico stabilito per legge o da regolamento.

Infatti, la legge n. 689 del 1981 delinea un procedimento a carattere contenzioso con una precisa scansione temporale a garanzia degli interessati (novanta giorni per la notifica della violazione, se non vi è stata la contestazione immediata (art. 14); se viene fatta richiesta deve provvedersi alla revisione delle analisi eventualmente compiute (art. 15); nei successivi sessanta giorni è ammesso il pagamento in misura ridotta (art. 16); se questo non avviene, viene trasmesso il rapporto all'autorità competente (art. 17) ed entro trenta giorni dalla contestazione, ovvero dalla notifica della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto ex art. 17 scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentiti (art. 18).

Coerentemente, quindi, **la legge n. 689 del 1981 non prevede alcun termine per la conclusione della fase decisoria del procedimento ivi disciplinato**, essendo finalizzata la durata di tale fase all'esercizio del diritto di difesa da parte dell'interessato ed alla necessità di assicurare un migliore esercizio dei poteri sanzionatori della pubblica amministrazione.

Le sezioni unite della Cassazione con la sentenza in esame chiariscono che l'ostacolo per l'applicazione al procedimento in esame del termine previsto dall'art. 2 della L. n. 241/1990 non può essere superato applicando il predetto termine alle singole fasi del procedimento o a quella conclusiva in quanto *"in tal modo verrebbe operata 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>>".*

In assenza di altri termini specifici previsti dalla L. n. 689 del 1981 deve ritenersi che **il termine massimo per l'adozione dell'ordinanza - ingiunzione sia quello di cinque anni previsto dall'art. 28 della stessa legge L. n. 689 del 1981**, decorrenti dal giorno in cui la violazione è stata commessa.

(Altalex, 15 maggio 2006. Nota di **Angela Maria Ammoscato**)

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI
Sentenza 27 aprile 2006, n. 9591

(Presidente V. Carbone, Relatore E. Bucciante)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale di Ascoli Piceno in funzione di giudice del lavoro - adito da A. G. e dalla s.a.s. Chalet La Siesta di G. A. & C, in opposizione all'ordinanza ingiunzione del 28 dicembre 1999, con cui la locale Direzione provinciale del lavoro aveva irrogato loro una sanzione pecuniaria, per la violazione di norme in materia di tutela del lavoro dipendente - ha accolto il ricorso, rilevando che il provvedimento era stato emesso, in violazione dell'art. 2 - III comma della legge 7 agosto 1990, n. 241, «a distanza di oltre trenta giorni dalla presentazione alla autorità amministrativa di scritti difensivi relativi alle infrazioni contestate (difese del 20/01/1999, audizione del 29/6/1999)».

La Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno ha proposto ricorso per cassazione, in base a un motivo, poi illustrato anche con memoria.

A. G. e la s.a.s. Chalet La Siesta di G. A. & C. non hanno svolto attività difensive nel giudizio di legittimità.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il motivo addotto a sostegno del ricorso la Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno lamenta che erroneamente il giudice a *quo* ha ritenuto che il termine stabilito dall'art. 2 - III comma L. 7 agosto 1990, n. 241, per la conclusione dei procedimenti amministrativi, si applichi anche all'emissione delle ordinanze ingiunzioni irrogative di sanzioni amministrative, e che comunque il suo mancato rispetto comporti l'invalidità del provvedimento.

In materia, nella giurisprudenza di legittimità, si è verificato un contrasto, per la cui composizione la causa è stata assegnata alle sezioni unite.

In grande prevalenza questa Corte si è orientata nel senso propugnato dalla ricorrente, sulla scorta soprattutto di dati di natura testuale, rivelatori dell'inconciliabilità della norma di cui si tratta con la disciplina delle sanzioni amministrative, contenuta nella L. 24 novembre 1981, n. 689: v., tra le più recenti, Cass. 16 aprile 2003 n. 6014, 11 giugno 2003 n. 9357, 17 giugno 2003 n. 9680, 11 luglio 2003 n. 10920, 22 novembre 2003 n. 17779, 22 dicembre 2003 n. 19617, 21 gennaio 2004 n. 874, 30 marzo 2004 n. 6337, 6 aprile 2004 n. 6762, 6 aprile 2004 n. 6769, 10 novembre 2004 n. 21406, 28 dicembre 2004 n. 24053, 26 agosto 2005 n. 17386.

Con alcune altre pronunce è stata però adottata la soluzione opposta, in considerazione del carattere generale della L. 7 agosto 1990, n. 241, che si riferisce indistintamente a

tutti i procedimenti amministrativi: v. Cass. 15 giugno 1999 n. 5936, 21 marzo 2001 n. 4042, 4 settembre 2001 n. 11390, 23 luglio 2003 n. 11434, 6 marzo 2004 n. 4616.

Ritiene il collegio che debba essere seguito l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario. Non impedisce di pervenire a questa conclusione la "universalità" della legge citata, che per la prima volta ha regolamentato in maniera uniforme i procedimenti amministrativi. Per il principio di specialità, che prescinde dalla successione cronologica delle norme, quelle posteriori non comportano la caducazione delle precedenti, che disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare. E appunto in questo rapporto si pongono la L. 7 agosto 1990, n. 241 e la L. 24 novembre 1981, n. 689, riguardanti l'una i procedimenti amministrativi in genere, l'altra in ispecie quelli finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative, caratterizzati da questa loro funzione del tutto peculiare, che richiede una distinta disciplina.

D'altra parte, le disposizioni della L. 24 novembre 1981, n. 689 costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno: necessità che infatti è stata costantemente esclusa, con riferimento ad altre norme della legge generale sul procedimento amministrativo, come quelle relative alla "partecipazione dell'interessato" (v., tra le altre, Cass. 27 novembre 2003 n. 18114) e al diritto di accesso ai documenti (v., per tutte, Cass. 15 dicembre 2005 n. 27681).

Un tale innesto non è comunque praticabile, in particolare, relativamente all'art. 2 - III comma L. 7 agosto 1990, n. 241, che stabilisce il termine entro il quale il procedimento amministrativo deve essere concluso, ove non ne sia fissato uno diverso per legge o regolamento. Sia quello di novanta giorni, ora previsto dalla norma come modificata da ultimo dall'art. 36 *bis* D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con L. 14 maggio 2005, n. 80, sia quello di trenta giorni, indicato nel testo originario, applicabile nella specie *ratione temporis*, sono incompatibili con le disposizioni della L. 24 novembre 1981, n. 689, 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 di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione: la contestazione, se non è stata effettuata immediatamente, può avvenire fino a novanta giorni dall'accertamento per i residenti in Italia e fino a trecentosessanta per i residenti all'estero (art. 14); se ne viene fatta richiesta entro ulteriori quindici giorni, deve poi provvedersi alla revisione delle analisi eventualmente compiute (art. 15); nei successivi sessanta giorni è ammesso il pagamento in misura ridotta (art. 16); se questo non avviene, viene trasmesso il rapporto all'autorità competente (art. 17); ad essa gli interessati possono far pervenire scritti difensivi e documenti, nonché prospettare argomenti, dei quali si deve tenere conto nel provvedere (art. 18).

Né l'ostacolo può essere superato, come si è opinato con la sentenza impugnata, applicando il termine in questione alle singole fasi in cui il procedimento è articolato, o comunque a quella conclusiva. In tal modo verrebbe operata 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».

Peraltro, nell'ambito in cui la disposizione è operante, l'inosservanza del termine da essa stabilito, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa (v. CdS V sez. 3 giugno 1999 n. 621, V sez. 19 settembre 2000 n. 4844, VI sez. 13 maggio 2003 n. 2533, IV sez. 10 giugno 2004 n. 3741; *contra*: Cds VI sez. 19 dicembre 1997 n. 1869), 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.

Resta naturalmente 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. 24 novembre 1981, n. 689: termine che non ha tuttavia natura procedimentale, ma sostanziale, poiché il suo inutile decorso comporta l'estinzione del diritto alla riscossione.

Rimane altresì fermo che invece, per le violazioni di norme sulla circolazione stradale, la validità dell'ordinanza ingiunzione è subordinata al rispetto dei termini stabiliti per la sua emissione dall'art. 204 - I comma D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285: termini che il successivo comma I *bis*, introdotto dall'art. 4 D.L. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con L. 1 agosto 2003, n. 214, definisce espressamente come «perentori», disponendo altresì che il ricorso al prefetto, in mancanza della tempestiva adozione del provvedimento sanzionatorio, deve intendersi accolto. In questo senso si è costantemente pronunciata questa Corte (v., tra le più recenti, Cass. 17 marzo 2005 n. 5813) anche con riferimento al testo originario della norma, in considerazione della natura a sua volta speciale che la caratterizza, rispetto a quelle dettate dalla L. 24 novembre 1981, n. 689 per il generale ambito delle sanzioni amministrative.

Il ricorso deve essere pertanto accolto, con conseguente cassazione della sentenza impugnata.

La causa, poiché gli attori avevano fatto valere anche altre ragioni di opposizione, che il Tribunale di Ascoli Piceno ha considerato assorbite, non può essere decisa nel merito in questa sede, sicché va rinviata ad altro giudice, che si designa nel Tribunale di Macerata, cui viene anche rimessa la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

Il giudice di rinvio, nel riesaminare la questione decisa dal Tribunale di Ascoli Piceno, si uniformerà al seguente principio di diritto: «Il termine stabilito dall'art. 2 - III comma L. 7 agosto 1990, n. 241, non è applicabile nei procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative».

DISPOSITIVO

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata; rinvia la causa al Tribunale di Macerata, cui rimette anche la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

Roma, 16 marzo 2006

Depositata in cancelleria il 27 aprile 2006.