amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Giudice amministrativo e doppia misura sul mancato rispetto di termini perentori nei procedimenti sulle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti

di Daniele Marrama

(Professore Associato presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. Introduzione; 2. Il termine è perentorio anche quando non è normativamente indicato; 3. Il termine è perentorio anche quando non viene così qualificato dalla normativa che lo prevede; 4. Il termine è perentorio anche quando la regolamentazione gli assegna un carattere ordinatorio; 5. La violazione del termine perentorio nel giudizio sul risarcimento del danno.

Abstract

This brief article examines—particularly in light of recent developments in European and national case law—the validity of administrative sanctions imposed by independent administrative authorities in violation of the time limit for concluding the proceedings. No consensus has emerged on this issue, leading to problematic consequences regarding compensation for the party unjustly sanctioned.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

1. Introduzione.

Un recente pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea[1] sulla incompatibilità con l'ordinamento eurounitario di normative interne dei singoli Stati che prevedano termini perentori nei procedimenti sanzionatori di competenza di Autorità di garanzia per la concorrenza ha nuovamente proposto all'attenzione degli interpreti del nostro Paese le tematiche relative alla tempistica delle procedure sanzionatorie delle Autorità amministrative indipendenti (d'ora innanzi anche a.a.i.)[2]

In estrema sintesi, secondo la Corte di Giustizia, negli ordinamenti dei singoli Stati non dovrebbero figurare disposizioni normative che prevedano: i) l'obbligo per le Autorità di garanzia della concorrenza di avviare i relativi procedimenti sanzionatori in contraddittorio con le parti entro un termine perentorio di 90 giorni decorrente dalla loro piena conoscenza del fatto; ii) l'annullamento di provvedimenti sanzionatori adottati da Autorità di garanzia della concorrenza nell'ambito di procedimenti avviati oltre il termine perentorio di decadenza prefissato dalla vigente normativa per il loro avvio; iii) la decadenza dal potere dell'Autorità di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica, a seguito dello sforamento del già richiamato termine perentorio.

La questione, pertanto, riguardava specificamente solo la tempistica relativa all'avvio della procedura sanzionatoria a valle dal ricevimento della segnalazione o della maturazione di una piena conoscenza sui fatti oggetto di possibile contestazione.[3]

Temi, pertanto, tutt'altro che nuovi che, però, in queste pagine saranno affrontati attraverso un'analisi a 360 gradi della lettura che di essi ha dato nel tempo il giudice amministrativo il quale – pure in questo ambito specifico – non ha smentito il suo tradizionale ruolo di co-produttore di diritto materiale, anche con riferimento alla questione affine relativa al termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio.[4]

---

[1] Sentenza 30 gennaio 2025, C-511/23, Caronte & Tourist.

[2] Secondo la Corte di Giustizia, l'art. 4, paragrafo 5, e l'art. 13, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, "*ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'Autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale Autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta Autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica.*". Sulla tematica afferente ai profili temporali dei procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti, da ultimo, si può certamente richiamare: N. VETTORI "*Termini dei procedimenti sanzionatori delle Autorità indipendenti e principio di legalità*", in Dir. pubbl. 3, 2023, pp. 821 e ss.

[3] E non anche il profilo dell'adozione del provvedimento sanzionatorio oltre il termine di conclusione del relativo procedimento amministrativo.

[4] Sul tema delle sanzioni amministrative risultano sempre attuali A. TRAVI "*Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*", Padova, 1983, come anche la voce C. PALIERO e A. TRAVI "*Sanzioni amministrative*", in Enc. dir., XLI, Milano, 1989 e P. CERBO "*Le sanzioni amministrative*", in AA.VV. "*Trattato di diritto amministrativo*", (a

E' a tutti noto come prima dell'inizio del secolo in corso e nei suoi primi vent'anni le questioni connesse ai poteri sanzionatori attribuiti alle differenti a.a.i. – a causa di autentiche reticenze dei diversi legislatori – fossero avvolte in una fitta coltre di incertezza in seno alla quale rimanevano irrisolte tematiche quali la natura del termine per la contestazione degli addebiti (ed il momento a partire dal quale il predetto termine sarebbe iniziato a decorrere), la legittimità dell'individuazione dei termini per la conclusione dei procedimenti sanzionatori mediante fonti normative di carattere non primario o addirittura mediante atti amministrativi e le conseguenze connesse al mancato rispetto dei richiamati termini.

Orbene, il primo elemento che emergerà in questo panorama tutt'altro che definito è la fermezza con la quale, dopo una prima fase di obiettiva e probabilmente fisiologica incertezza,[5] il giudice amministrativo - valorizzando principi e disposizioni contenute nella legge di depenalizzazione (l. 689 del 1981) - ha tendenzialmente interpretato le differenti ed insufficienti normative in tema di tempistica dei procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti in un'ottica di stretta tutela della parte privata, considerata a giusta ragione come parte debole del rapporto.[6]

Mentre, infatti, in un primo arco temporale, il giudice amministrativo, nelle sue

---

cura di) S. Cassese, parte speciale, Tomo I, 2003, pp. 579 e ss; E. SCAPINO "*Gli obblighi conformativi tra sanzioni amministrative e misure riparatorie*", in Dir. amm., 2025, pp. 629 e ss. Da ultimo, sempre illuminante F.G. SCOCA "*Il punto sulla nozione e sulla disciplina delle sanzioni amministrative*", in Dir. amm., 1, 2025, pp 2 e ss. Sul più specifico tema delle sanzioni irrogate dalle Autorità amministrative indipendenti, oltre al già citato lavori di N. VETTORI, si possono vedere: E. BANI "*Il potere sanzionatorio delle Autorità indipendenti. Spunti per un'analisi unitaria*", Torino, 2000; AA.VV. "*Le sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*", (a cura di) M. Fratini, Padova, 2011.

[5] A conferma dell'incertezza iniziale richiamata nel testo, tra le varie, si possono vedere: C.d.S., Sez. VI, sent. n. 468 del 02.02.2015: "*Il mancato esercizio delle attribuzioni da parte dell'Amministrazione entro il termine previsto per la fine del procedimento non comporta ex se, in difetto di espressa previsione, la decadenza del potere. Pertanto, 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, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non determina, perciò, l'illegittimità dell'atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell'Amministrazione di provvedere: se tale conclusione vale con riferimento ad una norma di legge, è tanto più valida laddove il termine finale sia stato previsto dalla stessa Amministrazione procedente.*" e C.d.S., Sez. VI, sent. n. 3917 del 29.05.2018: "*Dalla lettura dell'art. 6 del d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 (norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato) - secondo cui: "Il provvedimento di avvio dell'istruttoria deve indicare gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, il termine di conclusione del procedimento, il responsabile del procedimento, l'ufficio dove si può prendere visione degli atti del procedimento, nonché il termine entro il quale le imprese e gli enti interessati possono esercitare il diritto di essere sentiti di cui all'articolo 14, comma 1, della legge" - si evince che l'ordinamento non ha inteso prefigurare alcun termine, tantomeno perentorio, per la conclusione del procedimento sanzionatorio (conformemente peraltro all'art. 2, comma 5, della legge n. 241 del 1990, secondo cui "le Autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza"), rimettendone la fissazione alla valutazione discrezionale dell'organo procedente, avuto riguardo alle caratteristiche della vicenda di volta in volta sottoposta al suo vaglio. Per evidenti motivi di coerenza logica, l'Autorità - come ha il potere di autodeterminare caso per caso il periodo temporale necessario alla conclusione del procedimento, così - ha il potere di rimeditarne la durata in corso di accertamento, purché ciò avvenga prima della scadenza della data inizialmente fissata e con atto congruamente motivato.*"

[6] A questo argomento verranno dedicati i paragrafi 1, 2 e 3.

ISSN 2036-7821

pronunce – per giustificare la sua posizione orientata a considerare non perentori i termini oggetto di attenzione - aveva valorizzato le criticità per l'interesse pubblico connesse alla consumazione del potere derivanti dall'eventuale adozione di un approccio più garantista a favore della parte privata, a partire dall'inizio del corrente decennio, il medesimo giudicante ha quasi completamente ribaltato il suo orientamento, a tutto vantaggio di una perentorietà intesa come irrinunciabile presidio di garanzia.

Un secondo profilo di particolare interesse riguarda, invece, la ritrosia manifestata dal medesimo giudice rispetto alla possibilità di considerare il mancato rispetto di un termine perentorio da parte delle a.a.i. all'interno di un procedimento a carattere sanzionatorio come elemento in grado di configurare (quantomeno) una colpa grave nell'ambito dello scrutinio di una domanda di risarcimento dei danni cagionati proprio dalla riconosciuta illegittimità della sanzione irrogata.[7]

Senza voler in tal modo anticipare le conclusioni della riflessione che qui si intende proporre, si può sin d'ora evidenziare che la postura del giudice amministrativo è risultata diametralmente differente a seconda che si trovasse investito di questioni costitutive piuttosto che risarcitorie.

Ad ogni modo, prima di confrontarsi con alcuni casi specifici utili a delineare quanto anticipato, è necessario mettere in luce un elemento che risulterà utile nella parte finale del lavoro: proprio la disciplina (diretta e indiretta) delle sanzioni irrogate dalle a.a.i. ha contribuito negli ultimi anni ad "isolare" nel nostro ordinamento una nuova categoria di sanzioni amministrative connotata da una funzione sostanzialmente punitiva e – a differenza di quanto si verifica per tutte le sanzioni amministrative tradizionali – certamente in grado di determinare conseguenze limitatrici nelle sfere di libertà dei destinatari.[8]

Con riferimento a molte delle predette sanzioni, la scoperta da parte della CEDU di una pratica normativa definita "truffa delle etichette" – attraverso l'applicazione dei fantomatici c.d. criteri *Engels* – ha permesso proprio alla Corte EDU ed anche alla nostra Corte Costituzionale[9] di affermare che, con riferimento a tali sanzioni ibride (in quanto non tradizionalmente amministrative ma al contempo neanche propriamente penali), debbano trovare applicazione determinate garanzie previste a livello costituzionale in relazione alle pene ed i principi convenzionali della materia penale dettati dagli artt. 6 e 7 della Convenzione.

Su tali aspetti si tornerà nelle conclusioni.

2. Il termine è perentorio anche quando non è normativamente indicato.

[7] A questa tematica, invece, sarà dedicato il paragrafo 4.

[8] Su tale nuova categoria si veda P. CERBO "*Sanzioni amministrative punitive*", in AA.VV. "*La "materia penale" tra diritto nazionale e diritto europeo*", (a cura di) M. Dolcini e L. Foffani, Torino, 2017, pp. 120 e ss.

[9] Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale nn: 196 del 2010, 104 del 2014, 276 del 2016, 68 del 2017, 223 del 2018, 112 del 2019, 84 del 2021 e 95 del 2022.

Un caso molto particolare è sicuramente quello relativo ai procedimenti sanzionatori dell'AGCM in materia di intese e di abuso di posizione dominante: in tale contesto, né la fonte primaria (l. 287 del 1990) né il relativo regolamento di attuazione (d.P.R. n. 217 del 30.04.1998) contengono l'indicazione espressa di un termine entro il quale l'Autorità deve avviare il procedimento sanzionatorio mediante esplicita contestazione, una volta che si è adeguatamente accertata la possibile esistenza di una pratica scorretta.[10]

Fino a qualche anno fa, il giudice amministrativo sembrava tendenzialmente orientato ad interpretare la normativa sui termini dei procedimenti sanzionatori relativi ad illeciti anticoncorrenziali in maniera atomistica e sostanzialmente irrelata e, in tal modo, a disconoscere la possibilità che in quel contesto potesse trovare applicazione quanto prescritto dall'art. 14 della legge 689 del 1981 (legge di depenalizzazione) sul termine per la contestazione degli addebiti nelle sanzioni amministrative.[11]

Di contro, negli ultimi cinque anni, la lacuna specifica alla quale si è fatto riferimento *in apicibus* sembra non aver "scoraggiato" un giudice amministrativo che, in un buon numero di casi, si è dimostrato più orientato ad interpretare la normativa specialistica alla luce dei principi generali dell'ordinamento e che - in tale ottica - ha scelto di valorizzare quella giurisprudenza del giudice ordinario[12] che, ormai già da

---

[10] L'art. 31 della legge n. 287 del 1990 si limita laconicamente ad affermare che: "*Per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689*". Su tale argomento – ma all'interno di un punto di vista più generale – si veda: F. GOISIS "*Un'analisi critica delle tutele procedimentali e giurisdizionali avverso la potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, alla luce dei principi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il caso delle sanzioni per pratiche commerciali scorrette*", in Dir. proc. amm., 2013, pp. 669 e ss.

[11] In origine: C.d.S., Sez. VI, sent. n. 2092 del 03.04.2009: "*L'articolo 14, l. 287/1990 non prevede alcun termine di inizio del procedimento, né può ritenersi operante, nel caso di specie, l'articolo 14 l. 689/1981, che - relativo alla contestazione della violazione a seguito dello svolgimento delle relative indagini e non all'avvio della fase istruttoria del procedimento - richiama, se applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, l. 689/1981, unicamente ai fini delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della legge, senza richiamarle nella parte in cui disciplinano la fase istruttoria del procedimento.*". Più di recente – del medesimo tenore - C.d.S., Sez. VI, sent. n. 1046 del 12.02.2020: "*I termini di 90 giorni previsti dall' articolo 14 l. n. 689/1981 non sono applicabili ai procedimenti di competenza dell'AGCM in materia di illeciti anticoncorrenziali, avendo la norma carattere suppletivo in assenza di una disciplina speciale, che nel caso di specie è costituita dal d.P.R. n. 217/1998. Peraltro, ai fini del tempestivo avvio del procedimento sanzionatorio, il computo del termine decorre solo dal momento in cui è compiuta l'attività preistruttoria intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, tenuto conto della complessità della fattispecie concreta.*". Nello stesso senso anche: C.d.S., Sez. VI, sent. n. 4357 del 25.06.2019.

[12] Tra le tante: Cass. civ., Sez. I, sent. n. 4420 del 04.05.1998: "*In tema di sanzioni amministrative, non sussiste alcuna incompatibilità di ordine giuridico fra la disciplina di cui all'articolo 9, comma 4, prima proposizione, della l. n. 146 del 1990 (che, con riferimento ai servizi pubblici essenziali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria ai prestatori di lavoro, subordinato o autonomo, inosservanti dell'ordinanza di cui al precedente articolo 8, impositiva di adeguati livelli del funzionamento del servizio ovvero di un differimento dell'azione di protesta) e la normativa di cui all'articolo 14 della l. n. 689 del 1981, con la conseguenza che il prestatore d'opera del servizio pubblico essenziale ha, anch'egli, il diritto di conoscere, nei termini perentori stabiliti dal citato articolo 14, il contenuto dell'incolpazione che gli si addebiti (comportando la mancata o tardiva notificazione degli estremi della violazione l'automatica estinzione della relativa obbligazione), senza che possa legittimamente trarsi argomento contrario dalla mancata previsione, in seno al citato articolo 9 della l. n. 146 del 1990*

qualche lustro, ha iniziato a considerare perentorio il termine per la contestazione degli addebiti indicato nell'art. 14 della legge 689 del 1981.

In tal modo – pur facendo sempre presente che nei procedimenti sanzionatori in capo all'AGCM il termine entro il quale l'Autorità deve provvedere alla contestazione non può iniziare a decorrere sempre dalla mera segnalazione ma dal momento in cui l'Amministrazione, a valle di un'adeguata attività di approfondimento, disponga di un quadro il più completo possibile – il giudice amministrativo ha affermato, da un lato, che un termine per la contestazione degli addebiti deve considerarsi sempre presente e, dall'altro, che, in assenza di una specifica e diversa indicazione normativa in tal senso, deve applicarsi in via analogica l'art. 14, comma 2 della legge n. 689 del 1981 secondo il quale il termine deve essere pari a 90 giorni e deve essere considerato perentorio.[13]

Orbene, se è evidente l'effetto (quantomeno apparente) di tutela della parte debole del rapporto insito in questa interpretazione estensiva data dal Consiglio di Stato della normativa sulla depenalizzazione, va però altresì segnalato come sulla questione continui tuttora a persistere un insidioso margine di incertezza sostanziale posto che la relativa normativa non conferisce o riconosce un ruolo specifico sul punto alla segnalazione e, al di là di tutto, perché non è stato mai identificato con precisione quale sia il livello di consapevolezza a partire dal quale inizia a decorrere il termine perentorio di 90 giorni entro il quale l'AGCM deve necessariamente procedere alla contestazione.

In sostanza, l'affermazione netta dell'esistenza di un termine perentorio per la contestazione degli addebiti corre il rischio di perdere buona parte della sua reale efficacia di garanzia per i privati nel momento in cui non vi è condivisione e

---

(a differenza di quanto previsto nel precedente articolo 4, che rinvia espressamente alla disposizione di cui all'articolo 14 della l. n. 689 del 1981) di un esplicito richiamo alle norme di cui alla l. n. 689 del 1981." In precedenza, invece: Cass. civ., Sez. I, sent. n. 972 del 18.02.1989: "*In tema di sanzioni amministrative, la notifica dell'ordinanza-ingiunzione, che, a norma dell'articolo 18, comma 4, l. 24 novembre 1981 n. 689, va eseguita nelle forme previste dall'articolo 14 della stessa legge, non deve esser anche compiuta entro il termine di novanta giorni dall'accertamento, previsto dallo stesso articolo 14 per la notifica del relativo atto, ma può esser fatta entro il termine di cinque anni dal giorno della commessa violazione, stabilito dall'articolo 28 della legge per la prescrizione del credito.*" Come è a tutti noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2001 ha escluso che l'emissione del provvedimento sanzionatorio possa intervenire nei cinque anni successivi al giorno della violazione commessa.

[13] C.d.S., Sez. VI, sent. n. 738 del 25.01.2021: "*…la sproporzionata ed irragionevole durata dell'attività cd. preistruttoria si pone in contrasto con i principi e con le norme rilevanti in materia. Va ricordato che l'evocato art. 14 della l. 689 del 1981 prevede che, ove non si proceda alla contestazione immediata dell'addebito,* "gli estremi della violazione debbono essere notificati 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*". Inoltre, le norme di principio, relative ad una immediatezza della contestazione o comunque ad una non irragionevole dilatazione dei suoi tempi, contenute nel Capo I della legge 24 novembre 1981 n. 689, sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all'art. 12, le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è applicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro.*" Successivamente – del medesimo tenore: C.d.S., Sez. VI, sent. n. 3570 del 09.05.2022; C.d.S., Sez. VI, sent. n. 8503 del 04.10.2022; C.d.S., Sez. VI, sent. n. 1761 del 21.02.2023 e C.d.S., Sez. VI, sent. n. 3505 del 05.04.2023.

chiarezza su quale sia il momento a partire dal quale inizia a decorrere il già richiamato termine perentorio.[14]

A onor del vero, recentemente, nella giustizia amministrativa ha preso forma anche una corrente di pensiero (certamente minoritaria) che si dichiara favorevole alla modularità del tempo necessario per procedere ad una contestazione basandosi sul rischio che – in fattispecie particolarmente complesse – un termine *moloch* possa costringere le Autorità a serrare eccessivamente i tempi della pre-istruttoria, con possibili contestazioni frettolose.[15]

Ma l'argomento non sembra convincente; il rischio paventato dalla richiamata ermeneutica non sembra dover essere "disinnescato" con un cedimento all'incertezza, anche perché risulta molto più opportunamente arginabile prevedendo in via generale ed *ex ante* per i casi *de quo* possibili proroghe motivate per la contestazione degli addebiti.

Ciò posto – con riferimento al tema trattato - nella giurisprudenza del giudice amministrativo in tema di procedimenti sanzionatori antitrust vi è anche un secondo profilo particolarmente degno di interesse in quanto il relativo complesso disciplinare (l. 287/1990 e d.P.R. 217 del 1998) non esplicita neanche *una tantum* il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio affermando invece (art. 6

[14] A conferma della confusione insita nell'assenza di parametri temporali prestabiliti nei procedimenti sanzionatori delle a.a.i. è possibile richiamare una vicenda che ha interessato prima il T.A.R. del Lazio e successivamente il Consiglio di Stato rispetto ad una sanzione irrogata dall'ANAC. Il primo giudice – in accoglimento di un'eccezione proposta dalla difesa dell'Amministrazione secondo la quale l'ANAC avrebbe avuto piena contezza della necessità di avviare un procedimento sanzionatorio solo dopo che la stazione appaltante, a distanza di oltre cinque mesi dalla trasmissione di tutto il fascicolo documentale, aveva inviato documentazione integrativa - ha respinto il motivo strutturato sulla tardività della contestazione per superamento del termine normativamente previsto (T.A.R. Lazio, Rm, Sez. I, sent. n. 4729 del 10.04.2019). Di contro, il Consiglio di Stato ha sottolineato come l'invio da parte della stazione appaltante di materiale ultroneo e "sovrabbondante" rispetto a quello necessario e sufficiente perché l'ANAC si faccia un'idea completa sulla necessità di procedere alla contestazione non può essere utilizzato come un *escamotage* tutte le volte in cui l'Amministrazione colpevolmente non abbia rispettato il termine per la contestazione (C.d.S., Sez. V, sent. n. 8481 del 13.12.2019: "*… risulta dalla documentazione in atti come la segnalazione del Comune di XXX in ordine all'esclusione e alla revoca dell'aggiudicazione provvisoria per mancata comprova di uno dei requisiti tecnico-professionali della YYY sia pervenuta all'Anac in data 8 novembre 2016. Su richiesta dell'ufficio competente, detta segnalazione è stata integrata il successivo 23 gennaio 2017. È dunque quest'ultima la data da prendere a riferimento quale dies a quo del termine per l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 28, comma 6, del Regolamento, decorrendo detto termine "dalla ricezione della segnalazione completa". In senso inverso non può rilevare la trasmissione, il successivo 3 febbraio 2017, della sentenza n. 78 del 26 gennaio 2017 del Tribunale amministrativo per il ZZZ con cui veniva rigettata l'impugnativa proposta dalla YYY avverso il presupposto provvedimento di esclusione e revoca dell'aggiudicazione provvisoria: da un lato, infatti, detta sentenza non incide di per sé sul perfezionamento dell'illecito sanzionato, di cui all'art. 48, comma 1, d. lgs. n. 163 del 2006, non costituendone presupposto sostanziale; dall'altro non configura integrazione necessaria al fine di rendere la "segnalazione completa", trattandosi di mera comunicazione di una sopravvenienza (la sentenza è infatti successiva sia alla segnalazione che alla relativa integrazione, e al tempo della trasmissione all'Anac non risultava peraltro passata in giudicato) eventualmente utile ai fini dell'istruttoria, ma non direttamente incidente sulla segnalazione.*"). Anche successivamente, del medesimo tenore: C.d.S., Sez. V, sent. 5969 del 16.06.2023.

[15] A questo orientamento può essere ricondotto il rinvio pregiudiziale operato con l'ordinanza n. 12962 del 01.08.2023 della prima Sezione del T.A.R. Lazio che ha dato origine alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 30 gennaio 2025, C-511/23, Caronte & Tourist.

ISSN 2036-7821

del d.P.R. n. 217 del 1998) che, di volta in volta, l'AGCM debba stabilire la data di conclusione e comunicarla al soggetto interessato nell'atto di contestazione.[16]
Anche se, in un caso specifico, il giudice amministrativo ha intravisto nell'art. 6 del d.P.R. n. 217 del 1998 uno strumento utile a svincolare la questione della durata di un procedimento di carattere afflittivo dall'arbitrio dell'Amministrazione[17] – a ben vedere – pur apprezzando la tensione al profilo garantista che emerge dalla richiamata pronuncia, non si può fare a meno di notare come l'espunzione dell'individuazione del termine di conclusione di un procedimento da una fonte generale ed astratta e la consegna della definizione della sua durata ad una scelta operata *singulatim* dall'Autorità competente, in realtà, sembra eufemisticamente non risolvere proprio del tutto la questione del possibile arbitrio dell'Amministrazione, anzi.
I differenti presidi di garanzia, infatti, - per raggiungere il loro scopo di tutela della parte debole – devono necessariamente essere integralmente definiti prima dell'emersione del caso concreto in quanto già la semplice conoscenza dell'esistenza di quest'ultimo è potenzialmente in grado di condizionare la decisione sulla durata del procedimento e sui suoi possibili esodi.[18][19]
Una situazione analoga alla prima si è verificata anche con riferimento ai poteri sanzionatori originariamente attribuiti alla Consob dall'art. 163 del testo unico degli intermediari finanziari (TUF) rispetto ai soggetti incaricati della revisione dei bilanci delle società: [20] anche in questo caso, infatti, la normativa non conteneva alcuna

[16] L'assenza di un'indicazione precisa di carattere legislativo sull'esistenza di un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio non contraddistingue soltanto i procedimenti dell'AGCM ma si riscontra anche nella disciplina primaria della maggior parte dei procedimenti sanzionatori di competenza delle altre a.a.i..

[17] T.A.R. Lazio, Rm, Sez. I, sent. n. 8671 del 07.10.2013: "*La l. n. 287 del 1990 nulla dispone quanto alla conclusione del procedimento sanzionatorio in materia di antitrust; viceversa, il d.P.R. n. 217 del 1998, all'articolo 6, prevede che il provvedimento, il quale dà avvio all'istruttoria, rechi l'indicazione del termine per la conclusione del procedimento e ciò esclude che le procedure istruttorie siano rimesse, quanto alla durata, a scelte arbitrarie dell'Autorità. La necessità, infatti, che il procedimento prodromico all'eventuale irrogazione di una sanzione in materia di concorrenza abbia comunque un termine prestabilito, che non possa essere prorogato "ad libitum" discende sia dai principi positivizzati nella l. n. 241 del 1990, sia dalla norma, di cui all'articolo 6, d.P.R. n. 217 del 1998, la quale, a sua volta, trova fondamento in un'esigenza di certezza, anche considerato che, per un'impresa, essere sottoposta a siffatto procedimento, può già determinare un cospicuo pregiudizio economico e comunque d'immagine. Naturalmente, questo non significa che il termine inizialmente fissato - e che deve essere evidentemente adeguato agli elementi già noti e da acquisire, in relazione alla complessità della fattispecie - non possa essere prorogato, ma la proroga deve essere adeguatamente motivata, appunto perché essa costituisce comunque una deroga al principio per cui ogni procedimento amministrativo ha un termine prestabilito che l'amministrazione deve rispettare.*"

[18] Non è un caso, infatti, che l'art. 2 della legge 241 del 1990 imponga alle differenti Amministrazioni di stabilire mediante regolamento il termine per la conclusione di tutti i procedimenti di loro competenza in via generale e prima del loro manifestarsi.

[19] In questo senso anche Corte costituzionale sent. n. 151 del 2021

[20] L'articolo 163 è stato abrogato dall'articolo 40 del d. l.vo 27 gennaio 2010, n. 39 ma sul tema dei poteri sanzionatori della Consob è interessante leggere: M. FRATINI, G. GASPARRI, A. GIALLONGO "*Le sanzioni della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*", in AA.VV. "*Le sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*" (a cura di) M. Fratini, Padova 2011, pp. 458 e ss.; W. TROISE MANGONI "*Il potere sanzionatorio della Consob*", Milano, 2012 e N. VETTORI "*Le garanzie individuali nei confronti del potere sanzionatorio di CONSOB nella*

ISSN 2036-7821

indicazione in merito ad un termine per la contestazione degli addebiti.[21]
Analogamente a quanto accaduto rispetto all'AGCM, il giudice amministrativo – convinto dell'applicabilità anche in questa fattispecie della normativa generale sulla depenalizzazione - ha ritenuto che a tali procedimenti dovesse necessariamente applicarsi il termine perentorio di 90 giorni indicato dal 2° comma dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981 per la contestazione degli addebiti.[22]
Già da questi preliminari accenni si può constatare come il tema della certezza temporale per la contestazione degli addebiti rappresenti un campo di elezione naturale per il cimento tra impostazioni che – con un consapevole azzardo – potrebbero essere definite "sicuritarie" e forse anche stataliste ed approcci autenticamente garantisti ispirati dalla condivisione della necessità di tutelare la parte debole del rapporto amministrativo.[23]
A parere di chi scrive il primo punto di vista (evidentemente depurato da fanatismi generalisti) sarebbe da preferire se ci trovassimo di fronte ad un'attività amministrativa tradizionale: nella quasi totalità degli ambiti nei quali operano le pubbliche Amministrazioni, infatti, è fisiologico che ragioni di cura dell'interesse pubblico possano imporre il legittimo sacrificio di alcune posizioni private (questo è probabilmente l'*ubi consistam* del diritto amministrativo); ma – come in parte già anticipato – quelle irrogate dalle a.a.i. non sono sanzioni amministrative normali, rappresentano, invece, una categoria nuova di sanzioni che, secondo un orientamento generalmente condiviso, presenta elementi punitivi che la avvicinano alle sanzioni penali.[24]

"confusione" tra vigilanza e sanzione", in Riv. trim. di dir. dell'economia, 2020, pp. 185 e ss. e, da ultimo: S. CASTROVINCI ZENNA "*Il contenzioso sulle sanzioni delle autorità amministrative indipendenti dei mercati finanziari*", in Amministrazione in cammino, 1° agosto 2024.

[21] Stesso discorso per quanto riguarda il Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Sul punto, però – per quanto è dato sapere – il giudice amministrativo non ha mai avuto occasione di pronunciarsi.

[22] C.d.S., Sez. VI, sent. n. 1515 del 13.03.2013: "*La carenza, nella sezione sesta del T.U.F., relativa alla revisione legale dei conti, di una previsione espressa riguardo al termine per la contestazione delle violazioni delle norme poste a presidio dell'attività di revisione, comporta la necessità di una eterointegrazione normativa, non essendo ipotizzabile che la contestazione delle violazioni accertate possa essere rimessa al prudente e ragionevole esercizio dell'Autorità investita dei poteri di vigilanza sull'attività di revisione. In considerazione della stretta connessione che sussiste tra la dovuta manifestazione della pretesa sanzionatoria dell'amministrazione, in un termine perentorio prestabilito, e la effettività del diritto di difesa dei soggetti che vengano a trovarsi in posizione di soggezione rispetto a quella pretesa, prima in alveo procedimentale e poi eventualmente in sede processuale, deve giocoforza ritenersi che un termine, il cui rispetto va ritenuto essenziale in funzione della tutela effettiva di quel diritto, vada necessariamente individuato ad opera dell'interprete. Può pertanto ritenersi applicabile nella suddetta materia il termine di cui all'art. 14 della legge n. 689/81.*"

[23] Tutte le posizioni giurisprudenziali sino ad oggi emerse contro il carattere decadenziale connesso al mancato rispetto del termine per la contestazione degli addebiti hanno in qualche modo manifestato la preoccupazione che termini eccessivamente contenuti potrebbero alla fin fine compromettere le finalità di interesse pubblico di garanzia degli equilibri di mercato che hanno determinato la nascita di molte a.a.i.

[24] Un punto a favore della compagine sicuritaria è stato recentemente assegnato dalla Cassazione che, al fine di preservare la possibilità del Garante per la protezione dei dati personali di irrogare sanzioni all'interno del termine quinquennale prescrizionale, si è inventata un improbabile sub procedimento all'interno del

ISSN 2036-7821

E' questa la peculiarità che, in relazione alle sanzioni delle a.a.i., giustifica la valorizzazione di un'impostazione di stretta garanzia.

3. Il termine è perentorio anche quando non viene così qualificato dalla normativa che lo prevede.

Numerosi sono i casi nei quali la normativa relativa ai procedimenti sanzionatori delle a.a.i. indica un termine ma non specifica se esso abbia carattere ordinatorio piuttosto che perentorio;[25] questo accade: i) rispetto al termine di sessanta giorni dal verificarsi dell'evento o dalla conoscenza del fatto previsto dal comma 2 dell'art. 10 del regolamento sanzionatorio ANAC[26] per l'invio all'Autorità da parte dei soggetti a tanto legittimati dei moduli contenenti le segnalazioni di comportamenti censurabili;[27] ii) con riferimento al termine per la contestazione degli addebiti (centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero) ed a quello per l'emanazione del provvedimento sanzionatorio motivato che deve essere adottato entro quarantacinque giorni (ovvero 90 se l'interessato risiede o ha la sede all'estero) dalla Banca d'Italia in base all'art. 145-bis del testo unico bancario (d. l.vo n. 385 del 24.02.1998 e ss. mm. ed ii.);[28]iii) in relazione al termine di 180 giorni per la

procedimento sanzionatorio: Cass. civ., Sez. I, sent. n. 24861 del 31.08.2026: "*In materia di protezione dei dati personali, il termine di nove/dodici mesi previsto dall' articolo 143, comma 3, d.lgs. n. 196/2003 e dal regolamento del Garante n. 2/2019 per la definizione del reclamo attiene esclusivamente al procedimento reclamatorio, avente natura autonoma e finalità di tutela individuale, e non si estende al distinto procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori ex articolo 166 del medesimo d.lgs. n. 196/2003 , il quale resta assoggettato unicamente al termine di prescrizione quinquennale di cui all' articolo 28 l. n. 689/1981 , salva la decadenza connessa all'inosservanza del termine per la contestazione.*"

[25] Nel suo già citato lavoro del 2023 N. VETTORI "*Termini dei procedimenti sanzionatori delle Autorità indipendenti e principio di legalità*", op. cit. ha opportunamente sottolineato come i concetti di perentorietà e di ordinarietà trovino il loro campo di elezione nel diritto processuale mentre – con riferimento ai termini procedimentali – sarebbe probabilmente più corretto parlare di decadenza o consumazione del potere.

[26] Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 del 16/10/2019

approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 920 nell'adunanza del 16 ottobre 2019 e integrato con le modifiche introdotte dalla Delibera n. 95 dell'8 marzo 2023 (pubblicata della Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 71 del 24 marzo 2023)

[27] In argomento: C.d.S., Sez. V, sent. n. 10197 del 21.11.2022: " … *a prescindere da un'espressa qualificazione contenuta nel Regolamento, deve ritenersi che vi è un'implicita previsione di perentorietà, desumibile dal sistema ordinamentale, anche del termine stabilito per l'invio della segnalazione ad ANAC da parte della stazione appaltante ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 80, comma 12, d.lgs. 50 del 2016; sicché il suo superamento, in assenza di giustificati impedimenti, non può che connotare in termini di illegittimità l'operato dell'amministrazione e, di conseguenza, il provvedimento sanzionatorio impugnato.*"

[28] Sul punto: C.d.S., Sez. VI, sent. n. 1199 del 23.03.2016: "*Secondo un primo (ma minoritario) orientamento, il provvedimento irrogativo di una sanzione amministrativa, purchè intervenuto nel termine prescrizionale di cinque anni previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981, non è ex se illegittimo ove adottato in violazione del termine procedimentale per lo stesso previsto, salvo che sia diversamente stabilito. La posizione della giurisprudenza amministrativa è tuttavia quasi univocamente orientata nel senso che, in materia di sanzioni amministrative, il termine fissato per l'adozione del provvedimento finale abbia natura perentoria, a prescindere da una espressa qualificazione in tal senso nella legge o nel regolamento che lo preveda. La giurisprudenza del giudice ordinario formatasi in tema di sanzioni irrogate ai sensi della legge*

conclusione del procedimento sanzionatorio indicato nel primo comma dell'art. 6 del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni dell'AGCOM di cui alla delibera n. 410/14/CONS;[29]rispetto al comma 7 dell'art. 8 del Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti che fissa in 180 (originariamente 120) giorni decorrenti dalla notifica della comunicazione di avvio del procedimento il termine per la loro conclusione.[30]

Come facilmente evincibile dalla lettura delle pronunce richiamate nelle precedenti note, l'orientamento del giudice amministrativo a rinvenire *praeter legem* una perentorietà tanto per il termine di contestazione degli addebiti quanto per quello afferente alla conclusione del procedimento fonda le sue ragioni sul tentativo di costruire una coerenza interna per un sistema delle sanzioni polverizzato in una molteplicità di attori pubblici differenti e di altrettante normative di dettaglio – come già detto - sulla scelta di dare prevalenza ai profili di garanzia connessi alla certezza della tempistica dei procedimenti sanzionatori anche a fronte del potenziale sacrificio di un interesse pubblico connesso alla consumazione del potere che matura a seguito del mancato rispetto di un termine perentorio.

Una posizione dalla quale condivisibilmente emerge la consapevolezza che in un ordinamento caratterizzato dai principi dello stato di diritto particolari poteri sanzionatori – andando ad impattare (quasi sempre)[31] sulla parte debole di un rapporto – devono rimanere astretti a tutta una serie di presidi di garanzia (anche temporale) che solo un approccio superficiale può ricondurre ad un mero formalismo.

E' ragionevole ritenere che il progressivo consolidamento del richiamato approccio garantista sia stato ispirato anche dalla chiarezza con la quale la Corte Costituzionale – nella sentenza n. 151 del 12.07.2021 emessa in relazione alla mancanza di un termine generale per l'emanazione delle ordinanze-ingiunzioni di cui alla legge 689

---

n. 689 del 1981 si è orientata nel senso di ritenere perentorio il termine fissato dall'art. 18 all'Autorità competente per l'adozione della ordinanza-ingiunzione, dopo che le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno rilevato il carattere perentorio o comunque la natura decadenziale del termine fissato all'Autorità amministrativa per l'adozione del provvedimento sanzionatorio conclusivo."

[29] T.A.R. Lazio, Rm, Sez. IV, sent. n. 10080 del 13.06.2023: "*Il termine per l'adozione del provvedimento finale di 150 giorni di cui all'articolo 6, comma 1, Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni di cui alla delibera n. 410/14/CONS, decorrente dalla notifica dell'atto di contestazione, può dirsi rispettato solo se non ancora spirato al momento della sottoscrizione del provvedimento sanzionatorio da parte del Presidente dell'Autorità, perché soltanto a partire da tale momento il provvedimento sanzionatorio può dirsi riconducibile alla medesima Amministrazione.*"

[30] T.A.R. Piemonte, Sez. III, sent. n. 926 del 21.11.2023: "*Nella materia delle sanzioni adottate dalle Autorità indipendenti, quale è l'ART, la giurisprudenza ha chiarito che il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio ha natura perentoria a prescindere da una espressa qualificazione in tali termini nella Legge o nel Regolamento che lo disciplina.*"

[31] Non sono pochi i casi nei quali – con riferimento ad alcuni procedimenti sanzionatori avviati da AGCM AGCOM e ARERA – risulta particolarmente complicato sostenere che la parte privata sia quella debole all'interno del rapporto giuridico.

ISSN 2036-7821

del 1981 – ha sostenuto che: "*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 (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 15 luglio 2014, n. 15825), 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, come evidenziato da questa Corte, 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 (sentenza n. 5 del 2021), 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 potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale.*"[32]

Non si può, però, escludere che tra le ragioni che – nel campo oggetto di rassegna - hanno indotto la maggior parte della giurisprudenza amministrativa ad abbracciare un approccio decisamente "perentorista" un ruolo lo possa aver svolto anche l'elevato livello di qualificazione professionale che obiettivamente caratterizza la forza lavoro delle a.a.i.: se il sistema nel suo complesso impone anche all'ultimo agente della polizia municipale del più piccolo Comune italiano di tenere sempre in considerazione il carattere perentorio dei termini che è chiamato ad osservare in seno a procedimenti di carattere sanzionatorio, sarebbe veramente incongruo sollevare i funzionari delle a.a.i. dall'obbligo di osservare in maniera rigorosa la tempistica propria dei procedimenti sanzionatori di loro competenza.

4. Il termine è perentorio anche quando la regolamentazione gli assegna un carattere ordinatorio.

[32] Il giudice delle leggi era stato chiamato a valutare la compatibilità con la Costituzione dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981 nella parte in cui non prevedeva un termine per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione. La corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale avendo chiarito che quello di colmare le (anche ingiustificabili) lacune dell'ordinamento non è un compito della Corte Costituzionale. Su tale pronuncia si può vedere: F.G. SCOCA "*Fondatezza e, insieme, inammissibilità della questione di costituzionalità*", in Giur. cost., op. cit..

Un caso del tutto particolare è quello che ha riguardato nel tempo i procedimenti sanzionatori di competenza dell'ARERA (e delle sue "danti causa"); in quest'ambito si può affermare che, negli anni, Amministrazione e giudice amministrativo si sono rincorsi vicendevolmente.

Il primo episodio si è verificato con riferimento all'art. 4, comma 2 del d.P.R. 9 maggio 2001, n. 244 ("*Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*") a norma del quale l'allora Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG) doveva inserire nella comunicazione di avvio del procedimento l'indicazione del termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio.

In una vicenda specifica, a fronte del mancato rispetto di tale termine, un operatore economico aveva contestato la sanzione irrogatagli per violazione del richiamato art. 4, comma 2; orbene, sia il T.A.R. Lombardia[33] che il Consiglio di Stato hanno respinto la censura sottolineando il carattere meramente ordinatorio del termine in questione.[34]

Alcuni anni più tardi – a fronte di una analoga contestazione – il TAR meneghino[35] ed il Consiglio di Stato sono andati anche al di là affermando quanto irrilevante fosse la circostanza che proprio l'Autorità si fosse data un termine per la conclusione del procedimento in un contesto nel quale la decisione sul carattere ordinatorio piuttosto che perentorio di un termine non poteva considerarsi nella disponibilità dell'Amministrazione ma doveva essere presidiata da una fonte primaria alla luce della pregnanza di un interesse pubblico ad essa connesso.[36]

Sentendosi con "le spalle coperte" dall'orientamento giurisdizionale appena delineato, nel 2012, l'allora Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

---

[33] T.A.R. Lombardia, Mi, Sez. II, sent. n. 6261 del 2007.

[34] C.d.S., Sez. VI, sent. n. 1084 del 27.02.2012: "*la scadenza del termine di 45 giorni, previsto dalla delibera di avvio del procedimento per la conclusione dell'istruttoria, non comporta l'esaurirsi del potere di provvedere in capo all'Amministrazione, né l'illegittimità del provvedimento intervenuto dopo la scadenza. Tale conclusione è avvalorata dalla considerazione che né il d.P.R. 9 maggio 2001, n. 244, né, l'art. 2 l. 7 agosto 1990, n. 241, citati, né la l. 4 novembre 1981, n. 689, né la l. 14 novembre 1995, n. 481 contengono alcuna prescrizione in ordine alla perentorietà del termine stesso, ovvero alla decadenza della potestà amministrativa, o alla illegittimità del provvedimento tardivamente adottato, "conseguenze, queste, che si potrebbero verificare, pure senza una norma* ad hoc, *solo ove un effetto legale tipico fosse collegato all'inutile decorso del termine, ma che non avrebbero senso nell'ipotesi generale, perché la cessazione della potestà, derivante dal protrarsi del procedimento, potrebbe nuocere all'interesse pubblico alla cui cura quest'ultimo è preordinato, con evidente pregiudizio della collettività*". In senso analogo, anche T.A.R. Lombardia, Mi, Sez. III, sent. n. 3061 del 17.12.2012.

[35] T.A.R. Lombardia, Mi, Sez. II, sent. n. 1884 del 2014.

[36] C.d.S., Sez. VI, sent. n. 340 del 18.07.2015: "*Sebbene l'articolo 4, comma 2, d.p.r. 9 maggio 2001, n. 244 (Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a, della legge 14 novembre 1995, n. 481) stabilisca che, nell'atto con cui l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) dispone l'avvio di un procedimento (atto che va comunicato ai soggetti interessati), deve essere indicato il termine di conclusione del procedimento stesso, tuttavia, si ritiene che, in applicazione di principi generali elaborati in materia di procedimenti sanzionatori disciplinati dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, il suddetto termine di conclusione del procedimento, anche se stabilito dalla stessa l'AEEG, non abbia carattere perentorio, ma soltanto ordinatorio; ciò in quanto la perentorietà di un termine procedimentale, incidendo direttamente sulle situazioni degli interessati, può inferirsi soltanto da un'esplicita previsione legislativa, che espressamente correli al superamento di un dato termine un effetto decadenziale.*"

ISSN 2036-7821

(AEEGSI) – in uno degli antefatti al regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni adottato con delibera n. 243/2012/E/com - si spinse ad affermare il generale carattere ordinatorio dei termini procedimentali inseriti nel documento.[37]

Ciò non di meno, negli anni immediatamente successivi, (come già evidenziato) tanto la Corte di Cassazione quanto il Consiglio di Stato hanno modificato il loro primigenio orientamento adottando una posizione che – alla luce della ontologica differenza tra l'attività amministrativa sostanziale e quella sanzionatoria – si è dimostrata molto più attenta alla necessità di preservare i possibili destinatari delle sanzioni comminate dalle a.a.i.

E così, nell'ambito di questa nuova chiave interpretativa, sia il T.A.R. Lombardia[38] che il Consiglio di Stato[39] – pur in presenza di un atto normativo che assegna carattere ordinatorio a tutti i termini procedimentali inseriti nel regolamento sulle sanzioni – non hanno avuto e non hanno difficoltà ad affermare la natura perentoria dei termini per la contestazione degli addebiti e di conclusione dei procedimenti di competenza dell'ARERA.

Proprio nel momento in cui il descritto orientamento era in via di consolidamento è intervenuta la citata pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 30.01.2025 (causa C-511/23).

Orbene, se è vero che la pronuncia dei Giudici di Lussemburgo si riferisce ad un ambito certamente circoscritto (i termini perentori connessi all'attività sanzionatoria di Autorità nazionali deputate alla vigilanza sulla concorrenza) non ci si può nascondere dietro un dito e bisogna riconoscere che la sentenza potrebbe avere

[37] Ottavo punto del "*considerato e ritenuto inoltre che*" della delibera ARERA n. 243/2012/E/com del 14.06.2012: "*sui termini del procedimento, l'Autorità ritiene di non accogliere la proposta di fissare in via generale nel presente regolamento il termine massimo di conclusione del procedimento, in considerazione della eterogeneità delle violazioni, della diversità degli elementi di volta in volta raccolti in fase preistruttoria a fondamento delle contestazioni e della conseguente diversa complessità dei procedimenti sanzionatori volti ad accertare le violazioni; l'Autorità ritiene quindi che la sede migliore per fissare il termine massimo di conclusione del procedimento sia la delibera di avvio, in quanto solo in essa è possibile rapportare la durata del procedimento alla sua complessità; per le stesse ragioni -al di là della natura pacificamente ordinatoria dei termini dei procedimenti sanzionatori non è possibile prevedere, in via generale, la prorogabilità, per una sola volta.*"

[38] T.A.R. Lombardia, Mi, Sez. I, sent. n. 4 del 02.01.2023: "*Ai sensi dell' articolo 14, comma 6, della legge n. 689/1981 , alla omessa notificazione della contestazione della violazione entro il termine prescritto consegue l'estinzione dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la sanzione pecuniaria irrogata e secondo il costante orientamento giurisprudenziale, nella materia regolata dall'ARERA, il predetto termine perentorio decorre dall'adozione del provvedimento prescrittivo disposto dall'ARERA stessa (nella specie trattavasi di provvedimento prescrittivo finalizzato a promuovere il buon funzionamento del mercato elettrico, ai sensi dell' articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e dell' articolo 43 del D.lgs. n. 93/2011) e non dalla comunicazione delle risultanze istruttorie del procedimento prescrittivo .*"

[39] C.d.S., Sez. VI, sent. n. 584 del 19.01.2021: "*Il termine di conclusione del procedimento per l'applicazione di sanzioni da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente-Arera è perentorio e la sua violazione comporta l'illegittimità della misura inflitta.*"

ISSN 2036-7821

conseguenze di sistema molto più estese.[40]

Non è pertanto un caso che la VI° Sezione del Consiglio di Stato (con ordinanza n. 5167 del 28.04.2026), in coerenza con quell'impostazione garantista che si è descritta nella sua maturazione, in una delle prime occasioni utili - nel ritenere rilevante e non manifestamente infondata (per contrasto con gli artt. 3, 23, 25 comma secondo, 24 comma primo, 113 commi primo e secondo della Costituzione) la questione della legittimità costituzionale dell'art. 2 l. n. 130/2008 che ordina l'esecuzione del TFUE (come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13.12.2007) nei limiti in cui impone di applicare gli artt. 4 paragrafo e 13 paragrafo 1 della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, dai quali discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare l'art. 14 l. n. 689/1981, in combinato disposto con l'art. 31 l. n. 387/1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'AGCM nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza - l'ha rimessa alla Corte Costituzionale.[41]

L'ordinanza di rimessione è un documento di grande interesse dal quale, però – come si cercherà di evidenziare - emerge contraddizione interna.

Sin da subito, la VI° Sezione del Consiglio di Stato ha evidenziato come l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare una disposizione legislativa interna che preveda un termine perentorio per l'avvio di un procedimento sanzionatorio e disponga l'annullamento di una sanzione adottata a valle di un procedimento che non avesse rispettato tale termine decadenziale sarebbe incompatibile con alcuni principi costituzionali fondamentali e con determinati diritti inviolabili della persona idonei a svolgere la funzione di "controlimiti"[42] rispetto all'ingresso nell'ordinamento interno di una normativa incompatibile con alcuni suoi valori portanti.

L'obbligo in questione – secondo il Consiglio di Stato – andrebbe in contrasto con una serie di parametri che rappresentano declinazioni specifiche del principio di legalità, identificato come nucleo essenziale dell'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale: il principio di sufficiente determinatezza, di

[40] La pronuncia rievoca (probabilmente in maniera involontaria) le argomentazioni con le quali – in una fase ormai superata – il giudice amministrativo era portato a non riconoscere il carattere perentorio dei termini procedimentali relativi alle procedure sanzionatorie delle a.a.i.: una volta riconosciuta la perentorietà, infatti, il decorso del termine avrebbe comportato la decadenza dal potere sanzionatorio e, in tal modo, la sopravvenuta impossibilità di perseguire l'interesse pubblico connesso a tale potere. Una posizione che lasciava sullo sfondo la necessità di tutelare il soggetto debole del rapporto amministrativo.

[41] C.d.S., Sez. VI, ord. n. 5167 del 30.06.2026: "*E` rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3 , 23 , 24 , 25 , 113 Costituzione , 11 Costituzione, in relazione all' articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea , 117 Costituzione, in relazione all'articolo 7 Cedu, e 97 Costituzione, la questione di legittimita` costituzionale degli articolo 14 della legge 24 novembre 1981 n. 689 e 31 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 , nella parte in cui, a seguito dell'obbligo di disapplicazione del termine di novanta giorni derivante dall'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, non prevedono un termine determinato per l'avvio dell'istruttoria nei procedimenti sanzionatori antitrust.*"

[42] Sul ruolo e la pregnanza dei controlimiti si veda Corte costituzionale sentenza n. 71 del 2026.

ISSN 2036-7821

irretroattività sfavorevole in materia penale, di buon andamento della pubblica amministrazione, di certezza del diritto, di uguaglianza, di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale.

Proprio con riferimento al tema dell'effettività della tutela giurisdizionale, il Consiglio di Stato ha sottolineato come il richiamato obbligo di disapplicare la normativa interna determina: "*problemi di compatibilità con i principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale in quanto esclude la possibilità di far valere in giudizio, ai fini dell'annullabilità del provvedimento, il vizio di violazione di legge relativo al mancato rispetto del termine decadenziale di constatazione dell'illecito, comportando un eccessivo ed irragionevole vantaggio per l'Autorità a discapito della posizione dei soggetti sanzionati; i quali, a prescindere dall'enunciazione in astratto del principio del termine ragionevole, resterebbero in sostanza sottoposti* ad libitum *all'esercizio del potere sanzionatorio non potendo ottenere l'annullamento del provvedimento che ne costituisce esercizio, ancorché tardivo*".[43]

Un'autentica e assolutamente condivisibile levata di scudi a difesa della parte debole del rapporto amministrativo.

Non resta che attendere il pronunciamento del giudice delle leggi.

5. La violazione del termine perentorio nel giudizio sul risarcimento del danno.

Nei primi tre paragrafi è emerso come nella giurisprudenza costitutiva del giudice amministrativo relativa al carattere perentorio dei termini dei procedimenti di tipo sanzionatorio di competenza delle diverse a.a.i. – dopo una prima fase di incertezza – sia andata progressivamente maturando una posizione molto rigorosa che, sul punto, impone alle Amministrazioni un'attenzione "rinforzata", in virtù della particolare natura afflittiva insita nei richiamati procedimenti.

Da ultimo si è altresì posto in luce come – molto di recente – il profondo convincimento sulla necessità di interpretare in modo rigoroso le questioni legate ai termini dei procedimenti sanzionatori di competenza delle a.a.i. abbia indotto il giudice amministrativo a sollevare una questione di legittimità sulla compatibilità con la Costituzione del quadro normativo che si è venuto a delineare sul tema a seguito della più volte richiamata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 30 gennaio 2025, C-511/23, Caronte & Tourist.

Ciò non di meno, alcuni recenti pronunciamenti del medesimo giudice su richieste di risarcimento dei danni cagionati da sanzioni delle a.a.i. già annullate per violazione dei termini procedimentali inducono a ritenere che, in ambito risarcitorio, quel rigore al quale si è fatto riferimento rimanga leggermente "diluito".

Infatti, per quanto strano ciò possa apparire, in questo contesto, il giudice

[43] Sul punto, prima dell'ordinanza di rimessione di cui al testo, interessanti spunti in: L. LAMBERTI "*Effettività della tutela e sindacato giurisdizionale sugli atti sanzionatori delle autorità indipendenti*", in AA.VV. "*Scritti per Franco Gaetano Scoca*", vol. III, Napoli, 2020, pp. 2911 e ss.

ISSN 2036-7821

amministrativo, in più di un'occasione, ha affermato che il mancato rispetto di un termine perentorio inserito in una vicenda procedimentale relativa alla possibile irrogazione di una sanzione da parte delle a.a.i. non si tradurrebbe automaticamente in un elemento *injure*.

La circostanza non può che destare notevole perplessità: un elemento (il mancato rispetto di un termine perentorio) al quale di fatto si riconosce un peso assolutamente determinante nel giudizio sulla legittimità di sanzioni irrogate dalle a.a.i. – sul versante risarcitorio – è sembrato invece apparire quasi irrilevante.

E la perplessità aumenta nel momento in cui il predetto giudice ha esternato le ragioni per le quali, a sua detta, il mancato rispetto del termine non sarebbe stato di per sé in grado di configurare un danno ingiusto: i) lo sforamento del termine sarebbe stato di "*minima rilevanza*";[44]ii) la parte ricorrente non avrebbe dimostrato che la mancata partecipazione ad un numero definito di procedure ad evidenza pubblica nel periodo di interdizione connesso alla sanziona annullata sarebbe dipeso unicamente dall'interdizione medesima …; iii) la ricorrente non avrebbe dimostrato che, se avesse preso parte alle procedure alla quali non aveva potuto partecipare per la sanzione inibitoria, se le sarebbe aggiudicate ….[45]

Il punto sul quale, poi, si è registrato un vero e proprio corto circuito logico è quello nel quale il TAR capitolino, con riferimento al mancato rispetto di un termine perentorio da parte di ANAC già riconosciuto come illegittimo con una sentenza del Consiglio di Stato passata in giudicato, ha candidamente affermato che: "*la condotta dell'Autorità appare ossequiosa dei principi di imparzialità e buona amministrazione*".[46]

La sentenza da ultimo richiamata è stata fatta oggetto di un appello che è stato

[44] T.A.R. Lazio, Rm, Sez. I-quater, sent n. 8285 del 29.04.2025: "*… il contestato sforamento dei termini risulterebbe di minima rilevanza, considerando che la differenza tra la data ritenuta rilevante dal Consiglio di Stato (23 gennaio 2017) e quella effettivamente considerata dall'ANAC (3 febbraio 2017) è di pochi giorni*".

[45] T.A.R. Lazio, Rm, Sez. I-quater, sent n. 8285 del 29.04.2025: "*la società ricorrente, limitandosi ad allegare argomentazioni apodittiche e prive di efficaci riscontri, non ha fornito prove concrete e plausibili del pregiudizio lamentato. La giurisprudenza richiede, infatti, per il risarcimento del danno da perdita di chance, la dimostrazione concreta di una probabilità seria e concreta di conseguire il bene della vita, che nel caso in esame non è stata raggiunta. La connotazione probabilistica di tale danno impone un livello di prova elevato, che non può essere soddisfatto da mere ipotesi o aspettative. YYY non ha però dimostrato né la partecipazione effettiva a gare d'appalto* (come avrebbe potuto partecipare se interdetta *nda.*) *né la probabilità di aggiudicazione, limitandosi a formulare ipotesi generiche e prive di riscontro. Sennonché il danno da perdita di chance appare risarcibile solo quando la probabilità di successo è rilevante e concreta, mentre nel caso di specie la pretesa risarcitoria si basa su una mera possibilità, priva di consistenza giuridica.*" Di segno diametralmente opposto, tra le tante: C.d.S., Sez. VII, sent. n. 8545 del 26.09.2023: "*In sede di azione di risarcimento per perdita di chance, poiché l'esigenza giurisdizionale è quella di riconoscere all'interessato il controvalore della mera possibilità — già presente nel suo patrimonio — di vedersi aggiudicato un determinato vantaggio, l'an del giudizio di responsabilità deve coerentemente consistere soltanto nell'accertamento del nesso causale tra la condotta antigiuridica e l'evento lesivo consistente nella perdita della predetta possibilità. La tecnica probabilistica va quindi impiegata, non per accertare l'esistenza della chance come bene a sé stante, bensì per misurare in modo equitativo il "valore" economico della stessa, in sede di liquidazione del "quantum" risarcibile, con l'avvertenza che, anche se commisurata a una frazione probabilistica del vantaggio finale, il risarcimento è pur sempre compensativo, non del risultato sperato, ma della privazione della possibilità di conseguirlo.*"

[46] T.A.R. Lazio, Rm, Sez. I-quater, sent n. 8285 del 29.04.2025

ISSN 2036-7821

assegnato alla medesima Sezione del Consiglio di Stato che, in precedenza, aveva riconosciuto l'illegittimità della sanzione per mancato rispetto del termine perentorio per la contestazione.

La sentenza n. 1569 del 12.02.2026 della V° Sezione del Consiglio di Stato ha respinto il ricorso d'appello.

L'intero ragionamento del giudice di seconde cure si è in sostanza concentrato sull'elemento soggettivo: secondo il Consiglio di Stato, infatti, la circostanza che il procedimento sanzionatorio fosse stato avviato oltre il termine perentorio di 90 giorni "*dalla ricezione della segnalazione completa*" - se era risultato (e risultava) sufficiente a sancire l'illegittimità della sanzione applicata dall'ANAC - non presentava i caratteri necessari a fondare una valutazione (quantomeno) di colpa grave, in quanto l'Amministrazione avrebbe semplicemente errato nel considerare che la segnalazione avesse raggiunto la completezza normativamente prescritta solo con la trasmissione della sentenza del TAR pronunciatasi sulla legittimità della revoca dell'aggiudicazione e non invece (come avrebbe dovuto) con la trasmissione già perfezionatasi delle notizie necessarie da parte del Comune.

A onor del vero, non si comprende come un (presunto) *misunderstanding* sul momento in cui era iniziato a decorrere un termine perentorio che era stato già valutato del tutto irrilevante nel giudizio sulla legittimità della sanzione – sul piano risarcitorio – sia stato, invece, considerato dal medesimo giudice determinante per escludere sinanche una colpa dell'Amministrazione.

Tra l'altro, nella pronuncia che aveva in precedenza accertato l'illegittimità della sanzione – come del resto già evidenziato - i giudici di Palazzo Spada avevano chiarito come il presunto convincimento dell'Autorità sulla circostanza che la conoscenza piena della vicenda si sarebbe raggiunta solo a seguito dell'invio da parte del Comune della pronuncia del TAR che si era pronunciata sulla legittimità della revoca dell'aggiudicazione non rappresentava un presupposto sostanziale con riferimento al perfezionamento dell'illecito sanzionato.

Sette anni più tardi il medesimo giudice – dando per acquisita un'affermazione autoassolutoria dell'Amministrazione non accompagnata da prove di alcun tipo - ha utilizzato, invece, proprio una circostanza soggettiva (il presunto fallace convincimento dell'ANAC) per escludere la configurabilità di una colpa grave in relazione al mancato rispetto di un termine perentorio all'interno di un procedimento a carattere sanzionatorio.

Il fatto era il medesimo (mancato rispetto di un termine perentorio) sia nel giudizio di legittimità che nel giudizio risarcitorio e anche il giudice.

Ma mentre nella sentenza del 2019 tale aspetto (tra l'altro, in alcun modo documentato) era stato fortemente ridimensionato dai Giudici di appello sul presupposto che, da un lato, non rappresentava un elemento sostanziale relativamente al perfezionamento dell'illecito sanzionato e, dall'altro, nulla aveva

aggiunto ad un quadro fattuale già sufficientemente completo - di contro - nella sentenza del 2026, ha rappresentato l'elemento scriminante per escludere la colpa grave in capo all'Amministrazione.

In sostanza, nella vicenda in questione non figurava un unico fatto che è stato oggetto di due considerazioni differenti da parte del medesimo giudice in relazione a due ambiti di valutazione differenti (situazione, invero, non rara all'interno dell'ordinamento e del tutto plausibile) ma - al contrario - una circostanza che è stata valorizzata in due modalità differenti dal medesimo giudice all'interno di un unico ambito (quello sanzionatorio).

Non è facile comprendere come una contingenza (la presunta maturazione del convincimento dell'Autorità che la piena conoscenza sarebbe maturata solo in seguito all'invio da parte dell'Amministrazione di una sentenza che nulla aveva a che fare con la vicenda risarcitoria) che secondo il Consiglio di Stato non aveva svolto alcun tipo di ruolo nella definizione dell'illecito possa essere stata considerata dal medesimo giudice alla stregua di un elemento in grado di escludere la colpa grave.

Le vicende appena richiamate dimostrano come quella lodevole sensibilità nei confronti della necessità di garantire la parte privata del rapporto manifestata dal giudice amministrativo nelle sue pronunce costitutive sulle sanzioni irrogate dalle a.a.i. sia andata sostanzialmente evaporando nella giurisprudenza del medesimo giudice sulle richieste di risarcimento dei danni patiti dai privati a cagione di sanzioni illegittime irrogate dalle a.a.i.

Una circostanza che, a ben vedere, stride per varie ragioni con quella prevedibilità (la consapevolezza che ad un determinato comportamento corrisponderà una definita conseguenza) che innerva di sé e giustifica l'intero ordinamento giuridico, all'interno del più generale principio della certezza del diritto.[47] Vediamo perché.

In primo luogo, perché – come già evidenziato – è proprio con riferimento alle sanzioni delle a.a.i. che, anche grazie all'applicazione dei criteri *Engels*, si è progressivamente andata enucleando una tipologia "speciale" e del tutto nuova di sanzioni amministrative dall'intrinseco carattere punitivo che manifestano maggiore affinità con le sanzioni penali che con le sanzioni amministrative tradizionali.

Tale carattere non può manifestarsi "a corrente alternata"[48] perché quelle conseguenze di impronta garantista che si sono in sua ragione determinate in ambito costitutivo, in ambito risarcitorio, debbono necessariamente tradursi in un innalzamento di tutela ed in una propensione a riconoscere un ristoro per i danni subiti maggiore rispetto a ciò che si registra in tutti gli altri settori di attività amministrativa.

[47] In relazione a tali profili, si può vedere: M. ALLENA "*La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*", in Federalismi.it, 4, 2017, pp. 1 e ss.

[48] In maniera fortemente caratterizzante nella giurisprudenza costitutiva ed in maniera del tutto irrilevante nella giurisprudenza risarcitoria.

ISSN 2036-7821

Del resto - con riferimento alle sanzioni amministrative - l'intero ordinamento si sta progressivamente orientando verso soluzioni che impongono riferimenti temporali certi in grado di ritracciare in via interpretativa termini specifici anche in ambiti normativi nei quali non vi è per questi ultimi un'indicazione ad hoc.[49]

In secondo luogo, perché nell'ambito dell'agire delle Amministrazioni i casi di termini perentori (anche se in aumento negli ultimi anni) sono ancora abbastanza rari e si fa veramente fatica a comprendere come il mancato rispetto di uno di essi possa non rappresentare una colpa grave, soprattutto nel momento in cui il predetto termine perentorio è (quasi sempre) autoimposto e comunque inserito in una procedura di carattere sanzionatorio.[50]

In terzo luogo, in quanto l'errore nella individuazione del momento a partire dal quale si era determinata quella conoscenza completa necessaria per giustificare l'avvio del termine per l'apertura di un procedimento sanzionatorio non è stato commesso da un'Amministrazione qualsiasi ma da un'Autorità amministrativa indipendente, vale a dire da un soggetto che dovrebbe rappresentare un avamposto di eccellenza tecnica, anche rispetto alla legittimità del suo specifico agire.

Chi scrive è ben consapevole dell'incertezza che in tema di sanzioni delle Authorities da sempre aleggia intorno alla definizione della completezza del quadro informativo necessaria per far partire il termine per l'avvio di un procedimento sanzionatorio pur in presenza di un esplicito termine perentorio (del resto vi è stato già fatto riferimento), ma in nessun modo la richiamata incertezza avrebbe potuto giocare un ruolo nel momento in cui la tardività dell'avvio del procedimento era stata già accertata con una sentenza passata in giudicato.

In un mondo nel quale vige in generale la regola del carattere ordinatorio dei termini procedimentali, le ragioni di tutela, di garanzia e di buon andamento che – in ambito sanzionatorio - hanno generalmente portato il legislatore a stabilire la perentorietà del termine per la contestazione degli addebiti non possono essere ridimensionate a livello di circostanze ininfluenti rispetto alla questione del risarcimento dei danni cagionati dalla intempestività dell'azione sanzionatoria. Il rischio è quello di rimanere impaludati in una "logica amministrativa" in un contesto che – per le

[49] Sintomatica sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2021 nella quale la Corte - dopo aver affermato che, nel sistema della legge di depenalizzazione, la circostanza che non sia esplicitato un termine espresso per il completamento del procedimento sanzionatorio non giustifica il convincimento che tale termine non debba esistere – ha sollecitato il legislatore ad intervenire per colmare la richiamata lacuna. Nella pronuncia in questione, il giudice delle leggi ha sottolineato in maniera inequivocabile che nei procedimenti sanzionatori l'attenzione ai profili temporali deve essere maggiore rispetto a quella che viene riservata ai medesimi aspetti nell'attività amministrativa generale.

[50] Come noto, in materia di termini relativi ai procedimenti di carattere sanzionatorio vi è una giurisprudenza che – nel sottolineare quanto il fattore tempo sia un profilo esiziale in quei contesti – ha sostenuto che la perentorietà di un termine potrebbe essere presente anche in assenza di una specifica qualificazione in tale senso da parte di una disposizione normativa in quanto tendenzialmente desumibile dallo scopo che la normativa persegue e dalla funzione cui essa adempie, Cass. Sez. lav., sent. n. 14692 del 25.06.2007.

ragioni che si sono già esplicitate - risulta invece ormai caratterizzato da una "logica sanzionatoria".

Sul versante della tutela risarcitoria, quei profili di predeterminazione e determinatezza che contraddistinguono in maniera ontologica l'azione sanzionatoria delle Autorità indipendenti (caratterizzandola in un modello più rigoroso rispetto al resto dell'attività amministrativa) non possono essere relegati in soffitta in base a ragionamenti che da quei profili oggettivamente si discostano fortemente.

E' giusto che la richiamata "logica sanzionatoria" si estenda anche "in danno" alle Amministrazioni in ambito di responsabilità.

Da ultimo, perché – come in parte anticipato – le due differenti valorizzazioni sono emerse all'interno di un ambito unico (quello sanzionatorio) all'interno del quale l'attenzione al rispetto delle garanzie a tutela degli amministrati dovrebbe essere massima. Circostanza destinata, tra l'altro, ad avere ancora più rilievo nel momento in cui si accetta la posizione che attribuisce al risarcimento del danno una funzione rimediale a completamento della tutela dell'interesse legittimo.

In questo discorso, con ogni evidenza un ruolo è destinato a giocarlo indirettamente anche la sentenza della Corte di Giustizia del gennaio 2025; se è vero, infatti, che il pronunciamento in questione non tocca profili risarcitori pare altrettanto vero che se la Corte di Giustizia non ha avuto particolari tentennamenti nell'affermare che contrasta con i principi eurounitari una normativa che, da un lato, individua un termine perentorio di 90 giorni (decorrente dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione) per l'avvio di un procedimento finalizzato all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale da parte di un'Autorità di garanzia della concorrenza e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta Autorità in esito alla procedura d'infrazione con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica, sarà certamente meno impegnativo per un qualsiasi giudice affermare che il mancato rispetto di un termine perentorio per l'avvio di un procedimento sanzionatorio da parte di un'Autorità di garanzia non rappresenti un comportamento caratterizzato da colpa grave (si potrebbe dire che il più contiene il meno).[51]

[51] Analogamente, alcuni mesi più tardi, sempre la Corte di Giustizia dell'Unione Europea – con l'ordinanza del 18.12.2025 adottata nella causa C-491/2024 - ha stabilito che: "*l'articolo 4, paragrafo 5, e l'art. 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 che conferisce all'Autorità garante della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, nonché l'articolo 101 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'Autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale Autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza dell'asserita violazione e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta Autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di sanzionare la stessa pratica.*"

Ciò posto, l'evidenza e la dimensione della discrasia che connota la doppia misura assunta dal giudice amministrativo a seconda che la questione della violazione di un termine perentorio relativo a sanzioni irrogate da a.a.i. gli venga presentata nella sua sede costitutiva piuttosto che in quella risarcitoria impongono di interrogarsi sulle ragioni che possono essere alla base della descritta "doppiezza".

Chi ha pochi capelli bianchi potrebbe essere indotto a ritenere che a fondamento di tale doppia misura vi possa essere la modica consuetudine che oggettivamente il giudice amministrativo ha con il tema del risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi e (nelle materie di giurisdizione esclusiva) dei diritti soggettivi.

Ed in effetti coloro che frequentano le aule dove si esercita la giustizia amministrativa potrà confermare che, in molti dei casi nei quali innanzi alla Magistratura amministrativa sono portate domande di giustizia costitutiva insieme a richieste per ottenere il risarcimento dei danni patiti dai ricorrenti a causa dell'illegittimità di ciò che contestano in ambito costitutivo, il giudice si dimostri interessato prioritariamente all'aspetto demolitorio e non dedichi la medesima attenzione alla richiesta risarcitoria.[52]

Sovente, purtroppo, l'affermazione secondo la quale il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi rappresenta un completamento della tutela di tale situazione giuridica soggettiva resta a livello di mero *flatus voci* e proprio il risarcimento continua ad essere percepito come un *quid pluris*, sostanzialmente avulso dalle tradizionali dinamiche del giudizio che si svolge innanzi al giudice amministrativo.

Questa circostanza potrebbe a sua volta derivare da profili di carattere culturale connessi alla circostanza che, alla fin fine, sono pochi gli anni a partire dai quali il giudice amministrativo è stato chiamato a pronunciarsi in materia di risarcimento del danno ingiusto. Ma meglio non divagare.

Chi (come chi scrive) di capelli bianchi, invece, ne ha parecchi è più propenso a ritenere che le origini della doppia misura alla quale si sta facendo riferimento possano rinvenirsi in quell'odioso ruolo di tutore delle finanze pubbliche che in determinati casi e periodi il giudice amministrativo è abituato/costretto ad assumere non foss'altro che a causa della sua prossimità genetica con il potere esecutivo.

In quest'ottica, dal punto di vista della tanto sbandierata effettività della tutela, la componente soggettiva può rappresentare il nuovo scoglio da superare per pretese di tutela risarcitoria portate innanzi al giudice amministrativo e se è vero come è vero che i casi nei quali il giudice amministrativo ha riconosciuto l'esistenza di un dolo nell'operato di una pubblica Amministrazione si contano probabilmente sulle dita di una mano, appare evidente che – in un contesto del genere – la gravità della colpa

[52] L'atteggiamento in effetti sembra essere: "*già ti ho annullato il provvedimento, adesso chiedi addirittura il risarcimento del danno?*"

ISSN 2036-7821

acquista un carattere del tutto scriminante in tema di risarcimento.
Quella della colpa grave può essere, pertanto, individuata come la nuova frontiera sulla quale dovrà essere misurata l'effettività della tutela risarcitoria delle lesioni provocate da attività amministrativa illegittima.[53] Un ambito nel quale – anche in virtù del sempre attuale confronto con il giudice ordinario per la definizione sul campo dei rispettivi ambiti di giurisdizione - il giudice amministrativo dovrà dare prova della credibilità e dell'autorevolezza che lo hanno sempre contraddistinto nei passaggi più nevralgici della sua storia.
Non pare eccessivo affermare che – analogamente a quanto si verifica secondo il Consiglio di Stato nel momento in cui si pretende di sterilizzare le norme che impongono termini perentori per l'avvio di procedimenti di carattere sanzionatorio – anche la possibilità di escludere una colpa grave in relazione al mancato rispetto da parte di un'Autorità di garanzia di un termine perentorio per l'avvio di un procedimento sanzionatorio rappresenta un attentato al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale.
Probabilmente – quantomeno con riferimento ad Amministrazioni di garanzia dotate di particolari livelli di qualificazioni – quell'automatismo tra mancato rispetto del termine perentorio di avvio del procedimento sanzionatorio ed annullamento del provvedimento adottato a valle di quest'ultimo rivendicato con forza dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale dovrebbe essere replicato nella relazione tra il già richiamato mancato rispetto e l'individuazione di una colpa grave per l'Amministrazione.
Ne va della credibilità complessiva del sistema.
Un certo disincanto porta però a richiamare quanto di recente affermato dal Maestro proprio con riferimento all'operato del giudice amministrativo in relazione alle sanzioni irrogate dalle a.a.e.: "*Il giudizio amministrativo, come concepito dal giudice cui è affidato (e non - si badi – come disciplinato per legge), è strutturato in modo tale da non assicurare, (non solo) nelle controversie sulle sanzioni, piena tutela al soggetto privato (sanzionato).*"[54]
In una fase storica caratterizzata da una crescente e sacrosanta attenzione al tema della tutela dell'affidamento che può nascere nei privati (anche) a fronte di provvedimenti legittimi delle Amministrazioni,[55] la vicenda – a parere di chi scrive –

[53] Non sembra casuale che l'argomento della colpa grave sia stato chiamato in causa da molti degli Autori del numero speciale di questa rivista pubblicato nel corrente anno sul tema: "*La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*". Sulla colpa grave nel giudizio di responsabilità contabile, si veda anche il bel lavoro di F. De LEONARDIS "*L'effetto "scudante" dell'esito favorevole del controllo preventivo di legittimità*", in Federalismi.it, 17, 2026.

[54] F.G. SCOCA "*Il punto sulla nozione e sulla disciplina delle sanzioni amministrative*", op. cit.

[55] Sul tema, tra le tante, si può vedere: C.d.S., Sez. IV, sent. n. 5514 del 20.06.2024: "*Il comune che, in virtù di un accordo riguardante un'area da bonificare, abbia ingenerato in una società un legittimo affidamento nella possibilità di realizzare un impianto di trattamento dei rifiuti, imponendo ad essa degli obblighi ben precisi (anche di natura economica) in previsione del progetto industriale, che la successiva (e prevedibile) attività di pianificazione urbanistica territoriale avrebbe*

apre un interessante spaccato sull'affidamento di cui dovrebbe tener conto il giudice del risarcimento rispetto all'invalidità di provvedimenti gravemente illegittimi adottati da Amministrazioni particolarmente qualificate. E questa, si badi bene, non è una provocazione.

reso irrealizzabile, è responsabile nei confronti della società ed è tenuto a risarcire il danno commisurato alle spese da quest'ultima sostenute, antecedentemente all'adozione della variante urbanistica, per effetto del predetto accordo e delle successive appendici negoziali". In dottrina: G. CORSO, "*La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*", in Dir. amm., 2009, p. 203 ss.; C. BUONAURO, "*Responsabilità da atto lecito dannoso*", Milano, 2012; E. SCOTTI, "*Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*", Napoli, 2012; A. CRISMANI, *Le indennità nel diritto amministrativo*, Torino, 2012; A. AMORE, "*Gli elementi costitutivi della responsabilità da atto legittimo o da attività lecita della pubblica amministrazione: alcune considerazioni*", in P.A. Persona ed Amministrazione, 2021, p. 537 ss.; M. TRIMARCHI, "*Responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione o amministrazione irresponsabile?*", in Dir. proc. amm., 2022, I, p. 143 ss.; A. GUALDANI, *La responsabilità da atto lecito della pubblica amministrazione per lesione di diritti fondamentali*, Torino, 2024.