IAIC MiBACT DGBIC CREDA

Diritto Mercato Tecnologia

FONDATA E DIRETTA DA
Alberto M. Gambino

COMITATO DI DIREZIONE
Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino,
Giorgio Resta, Salvatore Sica

1° aprile 2020

Il potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria esercitato dalle Autorità indipendenti. Tra giurisdizione di merito e riduzione della discrezionalità amministrativa

Filippo Borriello

COMITATO SCIENTIFICO
Guido Alpa, Fernando Bocchini, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi,
Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Floridia, Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini,
Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario, Roberto Mastroianni,
Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso, Luca Nivarra,
Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini
E
Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan,
David Lametti, Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho,
Maria Pàz Garcia Rubio, Patrick Van Eecke, Hong Xue

Nuova
Editrice
Universitaria

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato dei Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), LUCIANA D'ACUNTO (Un. Federico II), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRGIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATTRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.
2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.
3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.
4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

ALESSANDRO ALBANESE GINAMMI, MARCO BASSINI, CHANTAL BOMPREZZI, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FERNANDA FAINI, MONICA LA PIETRA, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, CECILIA SERTOLI, SILVIA SCALZINI, ANDREA STAZI (Coordinatore)

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.8088855, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

Il potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria esercitato dalle Autorità indipendenti. Tra giurisdizione di merito e riduzione della discrezionalità amministrativa

Filippo Borriello
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. Sul potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti – 2. Il fondamento giuridico del potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria nella legislazione primaria – 3. Sulla riconducibilità delle autorità amministrative indipendenti nella nozione di autorità amministrativa di cui all'art. 26, comma 1, l. n. 689/1981 – 4. Il potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria esercitato dalle Autorità amministrative indipendenti. Fondamento, contenuto e funzione – 5. Considerazioni conclusive

Abstract. L'articolo si pone l'obiettivo di esaminare il fondamento giuridico del potere di rateizzazione delle sanzioni amministrative applicate dalle autorità indipendenti. L'indagine muove dall'analisi di una delle caratteristiche essenziali delle autorità, ovverosia la possibilità di esercitare un potere sanzionatorio, e si snoda attraverso il dibattito, dottrinario e giurisprudenziale, sulla natura delle autorità indipendenti e poi sulla riconducibilità delle stesse alla nozione di "autorità amministrativa" di cui all'art. 26, comma 1, l. n. 689/1981, che costituisce la base normativa generale di riferimento per l'esercizio del potere di rateazione della sanzione pecuniaria. Successivamente, viene valutato se, in assenza di ulteriore e specifica normativa attributiva di un potere di regolamentazione, le Autorità possano adottare regolamenti o linee guida con cui attuare o integrare la legislazione primaria in tema di rateizzazione. Ancora, il lavoro indaga la natura, il contenuto e le concrete modalità di esercizio del potere di rateizzazione. Considerata la natura discrezionale di tale potere, che comunque è limitato dal principio della

riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali, si affronta il tema della riduzione del margine di manovra rimesso all'amministrazione. Infine, viene analizzata l'intensità del controllo giurisdizionale esercitato sugli atti di diniego di rateazione adottati dalle autorità indipendenti, con riferimento alle tecniche ed agli standard di sindacato, soprattutto ragionevolezza e proporzionalità, in relazione alle funzioni della sanzione amministrativa e dell'istituto della rateazione.

1. Sul potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti

Uno dei tratti caratteristici delle Autorità indipendenti è costituito dalla possibilità di esercitare un potere di irrogazione di sanzioni amministrative[1] quale reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto. Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente, mediante l'esercizio di un potere di inibizione che ha la funzione di vietare per il futuro la reiterazione della condotta illecita. La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica[2], è

[1] In particolare sul potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti, S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2017; R. TITOMANLIO, *La potestà sanzionatoria delle Autorità Amministrative Indipendenti nel quadro dei pubblici poteri*, in *Giustamm*, 9, 2016, pp. 857-878; P. LAZZARA, *Funzione antitrust e potestà sanzionatoria. Alla ricerca di un modello nel diritto dell'economia*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, p. 767 ss.; M. TRIMARCHI, *Funzione di regolazione e potere sanzionatorio delle Autorità indipendenti*, in *Giustamm.it*, 2013, 10; R. TITOMANLIO, *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; E. BANI, *Il potere sanzionatorio delle Autorità indipendenti. Spunti per un'analisi unitaria*, Torino, 2000; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedimentali*, Napoli, 1983.

[2] La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: *i*) dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza intrinsecamente penale della misura; *ii*) dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; *iii*) dal grado di severità della sanzione, che è determinato con riguardo alla pena massima pre-

contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "Modifiche al sistema penale".

In passato era controversa in dottrina l'esatta individuazione delle funzioni svolte dalle sanzioni amministrative. Il primo orientamento, più risalente, basandosi su criteri di natura meramente formale, evidenziava soltanto la finalità afflittiva delle sanzioni amministrative (tesi formalistica); il secondo orientamento, più recente, fondato su criteri di natura sostanziale, sottolinea un ulteriore profilo tra le funzioni perseguite dalle sanzioni amministrative, che non si esaurisce nell'accertamento e nella punizione delle infrazioni, ma si pone anche come strumento di tutela indiretta di uno specifico interesse pubblico (tesi sostanzialistica). Questa ulteriore finalità delle sanzioni amministrative «nel perseguimento di un determinato interesse pubblico appare con chiarezza nei provvedimenti sanzionatori di competenza delle Autorità amministrative indipendenti, dove il potere sanzionatorio non è finalizzato esclusivamente all'attività repressiva ma è anche strumentale alle attività regolatoria e di vigilanza alle stesse affidato»[3]. Anzi, come evidenziato dalla dottrina, la sanzione, attraverso la sua funzione di deterrenza, non è che un modo di tutelare meglio, in via preventiva, determinati interessi pubblici[4]. Una tale impostazione è coerente con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui le sanzioni amministrative, a differenza di quelle penali, costituiscono «un momento ed un mezzo per la cura dei concreti interessi pubblici affidati all'Amministrazione»[5].

---

vista dalla legge applicabile e non di quella concretamente applicata (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa *Grande Stevens e altri c. Italia*; 10 febbraio 2009, r. n. 1439/03, resa nella causa *Zolotoukhin c. Russia*). Sulla rilevanza delle sanzioni amministrative nella CEDU, S. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018, p. 86 ss.; G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, Napoli, 2018; M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività determinatezza e la prevedibilità*, in *Federalismi.it*, 2017; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015, p. 45, nt. 37.

[3] S. CIMINI, *Le sanzioni amministrative*, in *Enc. Treccani (diritto online)*, 2019.

[4] F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2013, p. 124.

[5] Corte Costituzionale, 14 aprile 1988, n. 447, in *www.cortecostituzionale.it.*

Sempre con particolare riferimento alle finalità perseguite, la giurisprudenza amministrativa[6] distingue tra sanzioni in senso lato e sanzioni in senso stretto: le prime possiedono una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico leso dal comportamento antigiuridico; le seconde invece hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale. Il potere sanzionatorio attribuito alle Autorità indipendenti ha, quindi, anche una specifica finalità di deterrenza[7], in modo da indurre gli operatori del mercato a non compiere ulteriori infrazioni. Anzi, «ottenere un sufficiente effetto di deterrenza»[8] sarebbe proprio l'obiettivo primario dell'irrogazione delle sanzioni amministrative.

È possibile rinvenire tracce di questa funzione di deterrenza in alcune disposizioni normative. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla solidarietà nel pagamento della sanzione prevista dall'art. 6 della citata legge n. 689/1981, che non si limita ad assolvere una funzione di garanzia, ma persegue anche uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione[9]. Ancora, si considerino le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 2, comma 9, legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle Autorità per i servizi di pubblica utilità. Tali sanzioni sono comminate all'imprenditore in caso di violazione del divieto di intrattenere direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, consulenza o di impiego con i componenti e i dirigenti delle Autorità per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico. Queste sanzioni, nella soglia minima di afflizione, sono ancorate dalla norma alle concrete dimensioni dell'azienda, al fine di assicurare un'afflittività reale e quindi di non depotenziare il precetto normativo sul versante della deterrenza[10]. Infine, si pensi all'art. 15, legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" e ss.mm.ii., che pre-

---

[6] Consiglio di Stato, sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4487, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[7] TAR Lazio, Roma, sez. I, 6 febbraio 2017, n. 1877, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[8] TAR Lazio, Roma, sez. I, 1 febbraio 2017, n. 1618, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[9] Cassazione civile, sez. un., 22 settembre 2017, n. 22082.

[10] Consiglio di Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 341, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

vede l'applicazione di rilevanti sanzioni pecuniarie in caso di violazione del divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza e abuso di posizione dominante. L'ambito di applicazione della norma non ha riguardo alle sole infrazioni ancora in corso, prevedendo l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per tutte le ipotesi, siano o meno ancora in corso, in cui sia stata accertata una intesa restrittiva della concorrenza o un abuso di posizione dominante e l'infrazione sia qualificata grave. Una tale interpretazione giurisprudenziale deriva proprio dalla funzione di deterrenza assolta dalle sanzioni amministrative in esame. Diversamente opinando, dovrebbe ammettersi che, accertata la commissione di infrazioni gravi, l'Autorità non avrebbe il potere di sanzionarle (allorché ormai cessate), con conseguente neutralizzazione della funzione di deterrenza che l'ordinamento assegna alla misura sanzionatoria[11].

2. Il fondamento giuridico del potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria nella legislazione primaria

In via generale, il fondamento giuridico della possibilità di un pagamento rateale della sanzione amministrativa pecuniaria si rinviene, per quanto concerne la legislazione primaria, nell'art. 26, comma 1, rubricato "Pagamento rateale della sanzione pecuniaria", della citata legge n. 689/1981, recante "Modifiche al sistema penale". Tale norma[12] riconosce la possibilità per

[11] Consiglio di Stato, sez. VI, 3 aprile 2009, n. 2092, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[12] M. ANCILLOTTI, C. CARPENEDO, *La riscossione delle sanzioni amministrative*, 2013, p. 73 ss.; G. CARMAGNINI, *Il pagamento delle sanzioni pecuniarie del codice della strada*, 2013, p. 96, il quale sottolinea che «il problema della rateazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ha interessato da sempre e in modo non trascurabile il procedimento sanzionatorio del codice della strada, oscillando nel tempo tra chi, ancorato a rigide e inconciliabili posizioni ermeneutiche, negava ogni cittadinanza all'istituto e chi, invece, con maggiore visione d'insieme dei riferimenti normativi, consentiva la rateazione in conformità con l'analogo istituto della legge 24 novembre 1981, n. 689, non ponendosi peraltro il problema dell'adattabilità della disciplina alle caratteristiche proprie del procedimento sanzionatorio del codice della strada e limitando la sua operatività alla sola fase applicativa del procedimento sanzionatorio». Le descritte incertezze dottrinali (la tesi prevalente sosteneva che anche per le violazioni del codice della strada la norma di riferimento per la concessione del beneficio della rateazione delle sanzioni amministrati-

l'autorità giudiziaria o amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria di disporre, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, che la sanzione medesima venga pagata in rate mensili da tre a trenta. In ogni momento il debito può essere estinto mediante un unico pagamento. Decorso inutilmente, anche per una sola rata, il termine fissato dall'autorità giudiziaria o amministrativa, l'obbligato è tenuto al pagamento del residuo ammontare della sanzione in un'unica soluzione.

È possibile dedurre dal dispositivo dell'articolo in commento una serie di elementi che caratterizzano il procedimento di rateizzazione della sanzione, procedimento che è distinto ed ulteriore rispetto a quello finalizzato all'applicazione della sanzione.

In primo luogo, il procedimento si avvia unicamente su istanza di parte. L'interessato deve trovarsi in condizioni economiche disagiate. In proposito, secondo la giurisprudenza, l'art. 26 l. n. 689/1981 deve essere interpretato in conformità con la Comunicazione della Commissione 2006/C 2010/02, recante "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, par. 2, lett. a), del Regolamento CE n. 1/2003", attribuendo all'espressione «condizioni economiche disagiate» un contenuto idoneo a superare la precedente giurisprudenza nazionale secondo cui le difficoltà finanziarie dell'impresa non costituiscono presupposti per la concessione della rateizzazione ove non siano ridondate in perdite negli ultimi tre esercizi[13]. In particolare, secondo il Collegio, soprattutto in periodi di congiuntura economica come il presente caratterizzati da crisi strutturale, la norma va interpretata alla stregua della consolidata giurisprudenza comunitaria circa l'efficacia deterrente generale ed in concreto da garantire alle sanzioni in misura proporzionata rispetto alle condizioni economiche delle imprese interessate, conseguendone l'accertamento della sussistenza, secondo il prevalente diritto comunitario, delle condizioni che impongono all'Autorità di accogliere la domanda di rateizzazione.

---

ve pecuniarie fosse l'art. 26 della l. n. 689/1981) vennero in ogni caso superate con l'entrata in vigore della legge 29 luglio 2010, n. 210, che all'art. 38 ha introdotto l'art. 202-bis, interamente dedicato alla disciplina della rateizzazione delle sanzioni pecuniarie, nel d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, recante "nuovo Codice della strada".

[13] TAR Lazio, Roma, sez. I, 2 agosto 2016, n. 8930, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

L'amministrazione procedente può essere soltanto quella che ha applicato la sanzione. In altri termini, la possibilità di concedere la rateizzazione deve ritenersi concessa soltanto all'organo di vigilanza, quale autorità amministrativa che ha applicato la sanzione[14]. È stata già evidenziata, nel precedente paragrafo, la preminente funzione di deterrenza svolta dall'irrogazione della sanzione. In proposito, come stabilito dalla giurisprudenza, la concessione della rateizzazione della sanzione amministrativa «non appare idonea a far venir meno il relativo effetto di deterrenza, alla luce della pertinente disciplina comunitaria»[15]. Per quanto concerne, invece, l'effetto punitivo, anch'esso non viene frustrato dall'accoglimento dell'istanza di rateizzazione, a condizione però che il rapporto tra finalità afflittiva della sanzione pecuniaria e pregiudizio patrimoniale derivante all'impresa dall'applicazione della stessa sia stato valutato dall'amministrazione secondo un criterio di stringente proporzionalità.

In caso di accoglimento della domanda di rateizzazione, l'importo della sanzione deve essere diviso in un numero di rate non inferiore a tre e non superiore a trenta[16], e ciò in quanto «non appare in alcun modo compromissivo dell'interesse pubblico al soddisfacimento dell'obbligazione pecuniaria»[17]. Il debito può comunque essere estinto con un unico pagamento. In caso di omesso pagamento, anche di una sola rata, entro il termine stabilito,

---

[14] P. FIMIANI, *Il decreto legislativo n. 758 del 1994: ambito di applicazione*, in *Giur. Merito*, fasc. 1, 2000, p. 222, nt. 36. Questo principio è stato stabilito dalla Suprema Corte nella sentenza Cass., sez. I, 3 agosto 1992, n. 9208, in cui si afferma che il potere di disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, spetta, a norma dell'art. 26 l. n. 689/1981, all'Autorità giudiziaria e/o amministrativa che ha applicato la sanzione; poiché questa è applicata dall'autorità giudiziaria nella sola ipotesi prevista dall'art. 24 (connessione obiettiva tra violazione amministrativa e reato), il termine «autorità giudiziaria», indicato nel citato art. 26, va riferito al solo caso del giudice penale competente ai sensi dell'art. 24.

[15] TAR Lazio, Roma, sez. I, ordinanza cautelare 18 novembre 2015 n. 5134, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[16] Secondo F. GHEZZI, *Verso un diritto antitrust comune? Il processo di convergenza delle discipline statunitense e comunitaria in materia di intese*, in *Rivista delle società*, fasc. 2-3, 2002, p. 499, la rateizzazione dei pagamenti dovrebbe avvenire «in un ragionevole arco temporale».

[17] TAR Lazio, Roma, sez. I, ordinanza cautelare 8 ottobre 2014 n. 4855, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

l'obbligato perde il beneficio della rateizzazione ed è, quindi, tenuto ad estinguere il debito in un'unica soluzione.

3. Sulla riconducibilità delle autorità amministrative indipendenti nella nozione di "autorità amministrativa" di cui all'art. 26, comma 1, l. n. 689/1981

A seguito di un acceso dibattito, ormai risalente, della dottrina[18], unanime

[18] Sulla natura delle Autorità amministrative indipendenti, C. CONTESSA, *Studi e lezioni di diritto amministrativo. Un'analisi ragionata per settori dei temi di maggiore interesse ed attualità*, pt. V *Le Autorità amministrative indipendenti*, Piacenza, 2019; F. CARINGELLA, *Manuale ragionato di diritto amministrativo*, Roma, 2019, pp. 483-513; M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre vent'anni dalla loro istituzione*, Padova, 2015; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti,* in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli,* Bologna, 2015; A. RIVIEZZO, *Il doppio Stato regolatore: profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, 2013; B.G. MATTARELLA, A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane,* Firenze, 2013; F. LUCIANI (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, 2011; G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti*, Padova, 2010; M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati: le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico,* Milano, 2010; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi: per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, Bologna, 2009; M. POTO*, Autorità amministrative indipendenti (aggiornamento)* in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. 1, Torino, 2008, p. 54 ss.; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007; D. BORSELLINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale: dal difensore civico alla tutela del risparmio,* Padova, 2007; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti,* Roma-Bari, 2007; M. DE BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, p. 588 ss.; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica,* Milano, 2006; P. ROSSI, *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale,* Torino, 2006; M. CLARICH, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; V. PEPE, *Il processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti: l'antitrust*, Milano, 2005; F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003; L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002; F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamenti*, vol. VI, Milano, 2002, p. 151 ss.; F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (a cura di), *Le Autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, 2002; V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F.A. GRASSINI (a cura di)

è il riconoscimento della natura amministrativa delle Autorità indipendenti. In tal senso costante è anche l'orientamento del giudice amministrativo[19], ordinario[20] e costituzionale[21], secondo cui le Autorità indipendenti hanno na-

---

L'indipendenza delle Autorità, Bologna, 2001, p. 49 ss.; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; F.G. SCOCA, *Le amministrazioni indipendenti,* in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo,* Bologna, 2001, p. 598 ss; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000; P. PERLINGIERI (a cura di), *Authorities e tutela della persona*, Napoli, 1999; AA. VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, 1999; AA. VV., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Torino, 1999; G. AMATO, *Le autorità indipendenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, 1998; AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; A. PREDIERI, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1997; M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, 1997; G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. PREDIERI, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1997; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996; S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996; M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica,* vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da G. Treccani, 1995; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994; F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del Convegno 30 giugno – 3 luglio 1993, Milano, 1994, p. 389 ss.; F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993.

[19] *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2008, n. 2548, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «le Autorità indipendenti si pongono in posizione peculiare rispetto all'apparato esecutivo, in quanto caratterizzate da autonomia nei confronti del Governo e da poteri di intervento che richiedono elevata competenza tecnica degli operatori, al fine di assicurare il corretto funzionamento del settore di competenza; ma le stesse non perdono la propria connotazione di organismi amministrativi, soggetti al principio di legalità e a riserva di legge per il relativo funzionamento, quest'ultimo caratterizzato da ampi margini di discrezionalità tecnica».

[20] *Ex multis,* Cass., sez. I, 30 giugno 2001, n. 8889, in *Foro italiano*, 9, 2001, pp. 2447-2466. In tale sentenza, peraltro, si affermò anche la sindacabilità degli atti delle Autorità amministrative indipendenti davanti al giudice, a seconda dei casi, ordinario o amministrativo. Sul punto, R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 586; V. PEZZELLA, *La diffamazione*, Milano, 2020; M. GRANIERI, *Sulla c.d. tutela paragiurisdizionale dei diritti di fronte alle autorità amministrative indipendenti. Il caso del garante dei dati personali*, in *Foro italiano*, 1, 2000, p. 649.

[21] Corte cost., ordinanza 2 giugno 1995, n. 226, in *www.cortecostituzionale.it* e in *Foro italiano*, 6, 1995, pp. 2015-2024, in cui si legge che «le attribuzioni del Garante (…) non

tura amministrativa, non sussistendo nel nostro ordinamento un *tertium genus* tra amministrazione e giurisdizione. In altri termini, in ordine alla natura ed alle funzioni delle Autorità indipendenti, pacificamente oggi si riconosce che queste ultime «sono amministrazioni pubbliche in senso stretto, poiché, composte da soggetti ai quali è attribuito lo status di pubblici ufficiali (art. 2 comma 10 legge n. 481 del 1995), svolgono, in virtù del trasferimento di funzioni operato dall'art. 2, comma 14 della medesima legge istitutiva, compiti propri dello Stato, e così di potere normativo secondario (o, altrimenti, il potere di emanazione di atti amministrativi precettivi collettivi) (art. 2, comma 12, lett. h), l. n. 481 del 1995) di poteri sanzionatori, di ispezione e

---

assumono uno specifico rilievo costituzionale né sono tali da giustificare – nonostante la particolare posizione di indipendenza riservata all'organo nell'ordinamento – il riferimento all'organo stesso della competenza a dichiarare in via definitiva la volontà di uno dei poteri dello Stato». Sul punto, G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006, p. 261, sottolinea che con l'ordinanza in esame la Corte dà una risposta espressamente negativa sulla qualificazione delle Autorità indipendenti come poteri dello Stato; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 102, afferma che, considerate le peculiarità del modello organizzativo e funzionale delle Autorità indipendenti, che ha comportato una dispersione del potere normativo e una limitazione del ruolo del governo, «diviene impossibile ricondurre le autorità in questione nell'ambito di uno dei poteri tradizionali dello Stato»; M. D'APONTE, *Autorità e indipendenza della Commissione di garanzia nei conflitti sindacali*, Torino, 2014, p. 46, ritiene che la decisione di non considerare le autorità indipendenti come poteri dello Stato derivi dal fatto che queste ultime sfuggono «ad una rigorosa, nitida, classificazione ed inserimento nell'ambito dell'uno o dell'altro potere»; L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, Milano, 2011, p. 186, evidenzia che con l'ordinanza n. 226/1995 la Consulta ha negato alle Autorità indipendenti la legittimazione al conflitto interorganico; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, p. 410, ne deduce che «le leggi ordinarie possono fornire elementi di precisazione ed imputazione dei valori costituzionali […] ma non possono autonomamente fondare un conflitto». Sul punto, anche S. LUCATTINI, *Modelli di giustizia per i mercati*, Torino, 2013, p. 18, nt. 9; B. CARAVITA, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. RABITTI BEDOGNI, P. BARUCCI (a cura di), *20 anni di Antitrust: l'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010, p. 234; G. GIOIA, *La decisione sulla questione di giurisdizione*, Torino, 2009, p. 32; E. DE MARCO, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Milano, 2008, p. 175; A. COLAVECCHIO, *Autorità di regolazione dei servizi pubblici e regioni. Il piano della normazione*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008, pp. 159-160; M. MANETTI, *Profili di giustizia costituzionale delle autorità indipendenti*, in AA.VV., *Diritti, interessi ed amministrazioni indipendenti*, Milano, 2003, p. 41.

di controllo, hanno, in conclusione, poteri direttamente incidenti sulla vita dei consociati che si giustificano solo in forza della natura pubblica che deve – necessariamente – essere loro riconosciuta»[22].

4. Il potere di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria esercitato dalle Autorità amministrative indipendenti. Fondamento, contenuto e funzione

Ricondotte le Autorità indipendenti alla nozione di "autorità amministrativa" di cui all'art. 26, comma 1, l. n. 689/1981, anche il fondamento giuridico del potere di disporre un pagamento rateale della sanzione pecuniaria applicata dalle citate Autorità indipendenti sembra potersi rinvenire, per quanto concerne la legislazione primaria, nello stesso art. 26, comma 1, l. n. 689/1981. E ciò anche in quanto, «in linea con l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione, il capo I della legge n. 689/1981 è di generale applicazione a tutte le ipotesi di illecito amministrativo per le quali è comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, ad eccezione delle violazioni disciplinari»[23].

La decisione che l'Autorità adotta in merito alla richiesta di pagamento rateale è di natura discrezionale. Ad una tale conclusione è possibile giungere sulla base di un'interpretazione letterale della norma, secondo cui, ferma restando la sussistenza dei presupposti legislativamente previsti (l'istanza di parte e la condizione di indigenza del richiedente), l'autorità «può» disporre il pagamento rateale della sanzione. La discrezionalità del provvedimento, infatti, deriva anche dalla necessità di una valutazione della sussistenza del presupposto della condizione di indigenza dell'istante, in quanto si tratta di un parametro legislativamente indefinito ed indeterminato, che deve essere, caso per caso, valutato dall'amministrazione procedente.

Individuato, a livello di legislazione primaria, nell'art. 26, comma 1, l. n.

---

[22] Cons. Stato, sez. VI, 30 maggio 2014, n. 2818, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si richiama anche il precedente conforme Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[23] Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2008, n. 2548, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

689/1981 il fondamento del potere di concedere il pagamento della sanzione pecuniaria a rate anche per le Autorità indipendenti in ragione della loro natura amministrativa, resta da affrontare la questione giuridica della possibilità per queste ultime di esercitare un potere regolamentare di attuazione o integrazione della citata disposizione normativa primaria. In altri termini, premesso che le Autorità indipendenti possono applicare l'istituto del pagamento rateale della sanzione, bisogna valutare se, in assenza di ulteriore e specifica normativa attributiva del potere di regolamentazione, le Autorità possano adottare regolamenti o linee guida con cui attuare o integrare la legislazione primaria[24]. La disciplina del potere regolamentare è contenuta in primo luogo nelle Disposizioni sulla legge in generale o disposizioni preliminari al codice civile; in secondo luogo, nell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri". In particolare, le Preleggi «dedicano ai regolamenti due articoli che, con qualche adattamento, possono considerarsi ancora in vigore»[25]. Si tratta dell'art. 3, comma 2, rubricato "Regolamenti", secondo cui il potere regolamentare delle «altre autorità» è esercitato nei limiti delle rispettive competenze e in conformità delle leggi particolari; e dell'art. 4, comma 2, rubricato "Limiti della disciplina regolamentare", secondo cui i regolamenti adottati a norma del precedente art. 3, comma 2, «non possono nemmeno dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal governo». D'altro canto, la citata legge n. 400/1988, che ha sostituito la legge n. 100/1926, contiene all'art. 17 una disciplina particolareg-

---

[24] G. MORBIDELLI, *I poteri normativi delle autorità indipendenti*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1, 2010, pp. 85-99; V. CRISAFULLI, F. CRISAFULLI (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, Vol. II, 1, Padova, 2007, pp. 140-145 e 156-159; S. FOÀ, *I regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002; A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, 1970; G. ZANOBINI, *Regolamento*, in *Noviss. Dig. it.*, Vol. XV, Torino, 1968; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967; G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Milano, 1962; A.M. SANDULLI, *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *Studi sulla Costituzione in occasione del Decennale*, Vol. III, Milano, 1958; G. ZANOBINI, *Il fondamento della potestà regolamentare* (1930), ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955; A. CODACCI PISANELLI, *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900.

[25] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2008, p. 370. Sul punto anche R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 57.

giata sulla potestà regolamentare dell'esecutivo all'art. 17. La norma prevede al comma 3 una distinzione tra regolamenti ministeriali, regolamenti interministeriali e regolamenti di «altre autorità sottordinate al Ministro». Se le Autorità indipendenti, per definizione, non possono essere ricondotte nel novero delle «altre autorità sottordinate al Ministro» (espressione più stringente utilizzata dal legislatore nell'art. 17 l. n. 400/1988), d'altra parte è certamente possibile ricomprendere – secondo un'interpretazione evolutiva – le Autorità indipendenti nella nozione meno restrittiva di «altre autorità» di cui all'art. 3, comma 2, delle Preleggi.

Invero, una parte della dottrina ritiene che l'entrata in vigore dell'art. 117, comma 6, Cost. abbia dato «copertura costituzionale all'attribuzione della potestà regolamentare a soggetti diversi dall'esecutivo»[26] e quindi anche alle Autorità indipendenti. In dettaglio, tale orientamento individua nell'art. 117, comma 6, Cost. un diretto fondamento costituzionale della potestà regolamentare delle Autorità indipendenti, in quanto la citata disposizione, nel determinare gli ambiti di competenza regolamentare statale, si riferisce espressamente al potere regolamentare dello Stato e non solo, quindi, a quello del Governo.

A parte la questione relativa alla copertura, costituzionale o a livello di legislazione primaria, della potestà regolamentare, ne è controverso anche il fondamento giuridico. In proposito, parte della dottrina ritiene che «la natura di enti di regolazione e controllo richiede che tali Autorità siano dotate – oltre che di poteri amministrativi – di una potestà regolamentare idonea a porre regole nei settori nei quali esse operano»[27]. Altra parte della dottrina, invece,

---

[26] C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4, 2002, p. 942, che evidenzia anche gli aspetti problematici dell'individuazione dell'ambito di competenza dei regolamenti adottati dalle Autorità indipendenti, ovverosia il divieto per le amministrazioni statali di regolare materie non rientranti nell'elenco previsto nell'art. 117, comma 2, Cost. Sul punto, G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Torino, 2013, p. 337, nt. 45; G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano, 2009, p. 77, nt. 78; G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nella Regione Lombardia*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia. Prime riflessioni*, Milano, 2008, p. 301, nt. 45; A.R. TASSONE, *La potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Vol. 1, Milano, 2006, pp. 47-48.

[27] R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi*, *cit.*, p. 75.

evidenzia la carenza di legittimazione democratica[28] ovvero l'anomalia rappresentata dall'attribuzione di un potere normativo ad organi non rappresentativi del corpo elettorale e, quindi, il contrasto con il principio di legalità[29]. Infine, vi è chi afferma la derivazione legislativa della potestà regolamentare delle Autorità indipendenti. Secondo questa prospettiva, il presupposto normativo del potere di adottare regolamenti risiederebbe nelle singole leggi istitutive delle Autorità, nel rispetto del principio di legalità formale. Sulla base del contenuto, più o meno dettagliato, di tali leggi istitutive, il regolamento può essere di tipo esecutivo, attuativo, integrativo oppure – in caso di ampia genericità della legge – autonomo[30].

Resta infine da valutare se il fondamento giuridico del potere di attuare e/o integrare la legislazione primaria attraverso l'adozione di regolamenti e in assenza di una norma esplicita possa essere rinvenuto nella cd. teoria dei poteri impliciti[31]. In proposito una parte della dottrina[32] ritiene che regolamenti, deliberazioni, determinazioni e comunicati costituiscono espressione di un potere strettamente legato a quello di vigilanza e anzi indispensabile affinché le Auto-

---

[28] M. CUNIBERTI, *Autorità amministrative indipendenti e Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 26.

[29] N. MARZONA, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 87; G. DE MINICO, *I poteri normativi del Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, in *Pol. Dir.*, 1995, p. 521.

[30] A.M. GAMBINO, *La rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale in materia di diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 4, sottolinea che «l'autonomia e l'indipendenza dell'Agcom sono i caratteri individuati dal legislatore per garantire la piena rispondenza dell'operato dell'Autorità ai valori costituzionali di cui all'art. 97 Cost. (cfr., in tal senso, da ultimo, Cons. Stato, sezione terza, 28 maggio 2012, n. 3136). La legge istitutiva, come peraltro quelle istitutive delle altre Autorità indipendenti, investe l'Agcom di ampi poteri definiti per obiettivi, che si esprimono sia attraverso regolamenti che attuano principi generali fissati dalla legge (avvicinandosi ai regolamenti esecutivi, di attuazione e integrativi della disciplina legislativa), sia attraverso regolamenti che si caratterizzano per un riferimento alla materia oggetto di regolamentazione o a finalità generali».

[31] G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2/2017; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 703; F. MERUSI, *I sentieri interrotti della legalità*, in *Quad. cost.*, 2, 2006, p. 276; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001.

[32] C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Milano, 2012.

rità possano svolgere la propria funzione tipica consistente nel garantire il corretto funzionamento del sistema (mercato, concorrenza, contratti pubblici, dati personali), tanto che possono estrinsecarsi in veste normativa (e quindi, anche regolamentare) con effetti vincolanti *erga omnes*. In altre parole, questo orientamento dottrinario sostiene che «il potere regolamentare-regolatorio, anche se non espressamente positivizzato, da un lato è strettamente connesso alla funzione di vigilanza, dall'altro è funzionale anzi necessario per raggiungere e soddisfare nel modo migliore i molteplici obiettivi, valori e interessi»[33] che le singole leggi di settore hanno attribuito alle Autorità indipendenti. Secondo la citata dottrina, uno degli elementi peculiari delle funzioni di vigilanza e regolazione (talvolta distinte, talvolta sovrapponibili) delle Autorità indipendenti sarebbe costituito proprio dalla titolarità di un potere regolatorio, a carattere preventivo e con finalità principalmente interpretativa ed integrativa della normativa, nonché orientativa e conformativa delle attività dei soggetti vigilati, che si concretizza soprattutto nell'adozione di regolamenti e di atti e provvedimenti generali, soprattutto di soft law. Pertanto, con specifico riferimento alle autorità indipendenti, «poteri impliciti di tipo regolatorio (o regolamentare, se si preferisce) sono ammissibili»[34]. In definitiva, secondo questo orientamento dottrinario, il potere di attuare e/o integrare la legislazione primaria attraverso l'adozione di regolamenti e in assenza di specifica norma attributiva del potere, potrebbe comunque trovare un solido fondamento nell'ordinamento giuridico, seppur a seguito di un complesso sforzo interpretativo-sistematico.

Del resto, anche la giurisprudenza[35] ha ammesso specificamente l'ammissibilità di poteri regolatori impliciti in capo alle autorità amministrative indipendenti[36]. Una tale interpretazione, che di fatto riconosce spazi riserva-

---

[33] G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, in *www.anticorruzione.it*.

[34] F. CINTIOLI, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in *Federalismi.it*, 12, 2019, p. 8.

[35] Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2020, n. 1368, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 987, in *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 879, in *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2019, n. 7206, in *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4993, in *ivi*; Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, in *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2019, n. 7206, in *ivi*.

[36] Sul punto, R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Giurisprudenza amministrativa 2009*, Milano, 2009, p. 10, evidenziano che, nella sentenza Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972, avente ad oggetto i poteri regolatori impliciti delle autorità indipendenti, «la dero-

ti alla potestà regolamentare delle Autorità indipendenti, risulta coerente con l'avvenuto passaggio dallo Stato interventore allo Stato regolatore[37]. In un contesto di generale rideterminazione dei confini dell'amministrazione regolatrice[38] rispetto all'amministrazione totalizzante[39], «da un lato l'opzione per un modello concorrenziale ha comportato l'arretramento del pubblico dall'erogazione diretta dei servizi in favore della collettività, dall'altro la necessità di garantire i valori fondamentali e la stessa libertà di iniziativa economica ha comportato un sostanziale ripensamento degli strumenti di intervento»[40]. Questa particolare funzione amministrativa[41] come regolazione di sistema[42], che è stata «affidata alle autorità indipendenti, comporta una sorta di inversione nell'ordine della produzione ed applicazione del diritto attraverso la concentrazione in capo a tali soggetti di diversi poteri in nome della specializ-

---

ga al principio di legalità-garanzia di tipo sostanziale si giustifica in ragione del particolare ruolo delle autorità amministrative e in ragione dell'esigenza di assicurare con celerità ed efficienza il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge, che necessitano di continui e costanti adattamenti. Si è operato così un ragionevole bilanciamento degli interessi: è possibile (…) che la norma non predetermini il contenuto degli atti regolatori in contrasto con la rigorosa lettura del principio di legalità-garanzia di tipo sostanziale al fine di assicurare gli interessi pubblici rilevanti nel settore di intervento delle autorità amministrative indipendenti».

[37] G. MAJONE, A. LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1991, p. 17, afferma che lo Stato regolatore «svolge per lo più attività regolativa: sceglie e bilancia beni e interessi per farne per farne oggetto di tutela, individua e previene rischi, e a tali fini disegna, munisce di sanzioni, adotta, applica regole di condotta». Sul punto anche A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore*, Torino, 2009; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 1083; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2006.

[38] S.A. FREGO LUPI, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1994, p. 94, secondo cui lo Stato regolatore non pianifica l'economia, non interviene direttamente nel mercato, non opta nemmeno per il *laissez faire*.

[39] F. MERUSI, *Diritto e processo tra azioni cautelari e riti speciali amministrativi*, in M. ROSSI SANCHINI (a cura di), *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, Milano, 2006, p. 171, sottolinea «il passaggio dall'amministrazione totalizzante alla amministrazione regolatrice».

[40] L. GIANI, *Le funzioni di regolazione del mercato*, in F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 489.

[41] C. MALINCONICO, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 43.

[42] L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002, p. 76.

zazione e della rapidità dei processi economici»[43], ed in particolare di poteri di regolazione per il corretto funzionamento e la stabilità del mercato[44].

Ed effettivamente, nella prassi, anche al fine di ridurre la discrezionalità nella valutazione dello stato di indigenza, oltre che per meglio disciplinare in concreto lo svolgimento del procedimento, alcune Autorità amministrative indipendenti hanno adottato regolamenti o specifiche linee guida sul tema in esame[45]. Bisogna aggiungere, tuttavia, che qualora tali regolamenti o atti di *soft law* siano stati emanati al fine di ridurre il contenuto discrezionale del potere esercitato – per esempio prevedendo degli indicatori di fatturato sulla base dei quali valutare la condizione economica (di indigenza) degli operatori richiedenti l'ammissione al beneficio – siamo in presenza di casi in cui un potere originariamente a carattere discrezionale si trasforma in concreto in un'attività vincolata[46]. Infatti, come

---

[43] L. GIANI, *Le funzioni di regolazione del mercato*, *cit.*, p. 490.

[44] A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, p. 27, sposta l'attenzione dallo Stato regolatore ai «regolatori, gli organismi amministrativi indipendenti». Anche secondo F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 2002, p. 80, questa funzione di regolazione consiste «in un'azione continua di osservazione, regolazione, correzione di attività che gli operatori del settore pongono in essere».

[45] La discrezionalità amministrativa può risultare progressivamente ridotta per effetto, sul piano sostanziale, degli auto-vincoli discendenti dal dipanarsi dell'azione amministrativa, contrassegnata dal crescente impiego di fonti secondarie e terziarie che si pongono spesso come parametri rigidi per sindacare l'esercizio della funzione amministrativa concreta, anche se originariamente connotata in termini discrezionali (Cons. stato, sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Non sfugge a chi scrive che, talvolta, l'adozione di regolamenti e linee guida comporta di certo una riduzione in concreto del margine di manovra riservato all'amministrazione nel successivo esercizio del potere, ma costituisce essa stessa una "anticipazione" dell'esercizio di discrezionalità amministrativa.

[46] Stesso fenomeno di riduzione della discrezionalità amministrativa è riconosciuto anche in altri sistemi giuridici. A titolo esemplificativo, per quanto concerne l'ordinamento tedesco, H. PUNDER, A. KLAFKI, *Administrative law in Germany*, in R. SEERDEN (a cura di), *Comparative administrative law*, Cambridge, 2018, p. 90, evidenziano che «*German administrative law recognizes the category of the "reduction of discretion to zero" (Ermessensreduzierung auf Null). It means that, in spite of the theoretically existing choice given by the discretionary power to act one way or the other, in some specific cases only one course of action may be legal because all other options are disproportionate. In this case, the authority is obliged to only follow the legal and proportionate course of action*». Anche nell'ordinamento olandese, l'adozione di *richtlijnen* riduce la discrezionalità delle *zelfstandig bestuursorgaan.* Sul punto, R. SEERDEN, D. WENDERS, *Administrative law in the Netherlands*, in R. SEERDEN (a cura di), *Comparative administrative law*, Cambridge, 2018, p. 126, sottolineano che, nell'ambito degli strumenti di *soft law* del diritto amministrativo olandese, le «*policy rules contain general rules (not being regula-*

evidenziato da una parte della dottrina[47], la natura vincolata dell'attività amministrativa deve essere valutata non solo in astratto ma anche in concreto, tanto che si considerano vincolati quei provvedimenti che, pur presentando profili di scelta libera, tuttavia risultino sostanzialmente vincolati nel contenuto in virtù dell'esistenza di un elemento oggettivamente rilevabile (ai fini del presente lavoro, l'indicatore del fatturato, valutato secondo gli importi scaglionati e parametri previsti nei regolamenti o negli atti di *soft law*, come di qui a breve si dirà). Del resto, la predeterminazione dei criteri della decisione riflette i principi dell'attività amministrativa: legalità, imparzialità, buon andamento[48].

In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha pubblicato delle indicazioni afferenti la richiesta di pagamento rateale della sanzione. In dettaglio, l'AGCM rinviene il fondamento dell'istanza di rateizzazione nell'art. 26 della l. n. 689/1981 (cfr. provvedimento A437, in cui si legge che «ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione»). Rispetto al dettato normativo della legislazione primaria, l'AGCM aggiunge che l'istanza di pagamento rateale debba essere «motivata». I presupposti per la presentazione della richiesta, invece, sono analoghi a quelli stabiliti dall'art. 26 l. n. 689/1981: il soggetto sanzionato, interessato ad una rateizzazione del pagamento, può presentare l'istanza soltanto a condizione che versi in condizioni economiche disagiate. Le rate mensili non possono superare il numero di trenta. In ogni momento è sempre possibile estinguere il debito con un unico pagamento. Decorso inutilmente, anche per una sola rata, il termine fissato per il pagamento, il soggetto obbligato è tenuto a pagare il residuo ammontare della sanzione in un'unica soluzione. Con disposizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dall'art. 26 l. n. 689/1981 – che, evidentemente, non è stato introdotto in particolare per la rateizzazione delle sanzioni applicate dalle Autorità indipendenti ma, più semplicemente, per le sanzioni amministrative in gene-

---

tions) about the manner in which the administrative organ has to weigh interests, determine the facts or interpret the applicable legal provisions».

[47] L. FERRARA, *I riflessi della tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in M.P. CHITI, G. PALMA (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 50.

[48] A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, Napoli, 1997.

rale – l'Autorità stabilisce che ai fini della valutazione dell'istanza di rateazione, la parte è tenuta ad inviare i bilanci relativi agli ultimi tre esercizi. Nel caso di impresa individuale, laddove manchi la documentazione contabile, la persona fisica è tenuta a produrre idonea documentazione fiscale (modello unico), relativa agli ultimi tre anni, da cui emergano i redditi d'impresa. La decisione sull'istanza di rateizzazione ha natura discrezionale. Ciò è stato riconosciuto implicitamente dalla stessa Autorità, a titolo esemplificativo, nel comunicato del 28 giugno 2012 (ad oggetto "Grande distribuzione organizzata: antitrust sanziona coop estense per abuso di posizione dominante"), in cui è stato affermato che, nel valutare i presupposti per concedere la rateazione della sanzione, l'Autorità avrebbe tenuto conto dello stato di calamità naturale. Sul punto, si veda, in particolare, il provvedimento A437 del 6 giugno 2012, in cui si legge che «è facoltà della Parte presentare istanza di rateazione del pagamento della sanzione; l'Autorità nel valutare tale istanza, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 689/91, potrà tenere in considerazione la peculiare situazione dovuta ai recenti avvenimenti che hanno condotto alla dichiarazione dello stato di calamità naturale nel mercato geografico interessato». Da ciò, dunque, si evince che nel valutare una richiesta di rateazione, l'Autorità non deve meramente accertare la sussistenza dei due presupposti legislativamente previsti (l'istanza di parte e la condizione di indigenza del richiedente) ma può valutare anche altri elementi (nel caso di specie, l'erompere di una calamità naturale) nel determinare l'effettiva condizione di indigenza dell'istante.

Com'è noto, il sindacato del giudice amministrativo sugli atti delle Autorità indipendenti assume una veste particolare[49], essendo quegli atti il più

[49] Sul sindacato giurisdizionale degli atti delle Autorità indipendenti, M. CAPPAI, *Il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti dell'AGCM in materia antitrust: un passo in avanti, due indietro… e uno in avanti. Una proposta per superare l'impasse*, in *Federalismi.it*, 21, 2019; M. SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti*, Milano, 2019; C. CONTESSA, *Forme e metodi del sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità indipendenti. Le peculiarità dell'AGCOM*, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO., *Codice delle comunicazioni elettroniche (D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 commentato e annotato articolo per articolo)*, Piacenza, 2019, pp. 27-52; D. VESE, *Pienezza della giurisdizione e limiti del sindacato del giudice amministrativo sugli atti dell'Autorità antitrust alla luce della normativa europea e italiana sul private enforcement*, in *Judicium*, 3, 2019; M. CAPPAI, *Il delicato equilibrio tra full jurisdiction ed effettività del diritto antitrust nel sindacato dei provvedimenti dell'AGCM*, in *Diritto e Società*, 4, 2018, pp. 703-755; I. NA-

delle volte espressione di esercizio di discrezionalità tecnica[50] o di valutazioni tecniche complesse[51], ed in particolar modo quando lo scrutinio ha ad

---

STI, *L'abuso di posizione dominante nel sistema delle comunicazioni elettroniche e il sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità di settore*, in *Corr. giur.*, 9, 2017, p. 1246 s.; C. DEODATO, *Nuove riflessioni sull'intensità del sindacato del Giudice amministrativo. Il caso delle linee guida dell'ANAC*, in *Federalismi.it*, 2017; F. PATRONI GRIFFI, *Il sindacato del Giudice amministrativo sugli atti delle Autorità indipendenti*, Intervento alla tavola rotonda della Scuola Superiore di Magistratura "I rimedi per una tutela effettiva dei diritti dei consumatori", Scandicci, 6 giugno 2017, in *www.giustizia-amministrativa.it*; A. PRETO, B. CAROTTI, *Il sindacato giurisdizionale sulle Autorità indipendenti: il caso AGCOM*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, p. 123; R. CHIEPPA, *Regolazione e sindacato giurisdizionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra Autorità indipendenti e organismi europei*, Milano, 2012; R. CARANTA, B. MARCHETTI, *Judicial review of regulatory decisions in Italy; changing the formula and keeping the substance?*, in O. ESSENS, A. GERBRANDY, S. LAVRIJSSEN, *National courts and the standard of review in competition law and economic regulation*, Groningen, 2009, pp. 145-171; E. FERRARI, M. RAMAJOLI, M. SICA (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006; A. PAJNO, *Il giudice delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 617 ss.; R. CHIEPPA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti delle autorità antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 181 ss; F. MERUSI, *Giustizia amministrativa ed autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 181 ss; F. DENOZZA, *Discrezione e deferenza: il controllo giudiziario sugli atti delle autorità indipendenti "regolatrici"*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2000, p. 469; G. DE MINICO, *Spunti per una riflessione in merito al sindacato giurisdizionale degli atti dell'Antitrust e della Consob*, in *Pol. dir.*, 2, 1998, p. 232. In particolare sul controllo del giudice in merito agli atti espressione di esercizio della potestà sanzionatoria delle Autorità, L. LAMBERTI, *Considerazioni in tema di sindacato giurisdizionale sulle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Amministrativ@mente*, 2016, 9-10; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015; R. CHIEPPA, *Le sanzioni delle Autorità indipendenti: la tutela giurisdizionale nazionale*, in *Giur. comm.*, 2, 2013, p. 340; 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, 3, p. 669.

[50] F. PINTO, *Giudice e amministrazione nel sindacato nella discrezionalità tecnica: l'età dell'incertezza*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, pp. 1245-1288; G. SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle corti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, pp. 705-737; G.C. SPATTINI, *Le decisioni tecniche dell'amministrazione e il sindacato giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2011, p. 133; F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000.

[51] F. LIGUORI, *Il sindacato debole sulle valutazioni riservate delle amministrazioni indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2003, p. 604 ss., ritiene che i casi in cui il giudice pare essersi spinto a sfiorare il merito delle questioni derivano non tanto da incertezze giuri-

oggetto proprio le sanzioni pecuniarie, comprese, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), c.p.a., quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti. In tale ultimo caso (e negli altri tassativamente indicati all'art. 134 c.p.a.), infatti, il giudice amministrativo esercita una giurisdizione eccezionale di merito[52], per cui «può esaminare l'opportunità e la convenienza del provvedimento impugnato»[53] ed anche, in deroga al principio di cd. riserva amministrativa, rideterminare l'ammontare dell'importo della sanzione[54].

---

sprudenziali quanto dalla oggettiva ed inevitabile labilità del confine tra valutazioni tecniche semplici e complesse. L'Autore evidenzia come la debolezza del sindacato, nella giurisprudenza amministrativa (e con particolare riferimento a Cons. Stato, sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5156, in *www.giustizia-amministrativa.it*), sia collegata «alla circostanza che, attraverso tali valutazioni, vengono per solito tutelati interessi di rango primario protetti da norme costituzionali e la cui ponderazione è spesso affidata dalla legge a soggettività particolarmente qualificate sotto il profilo tecnico» (*ivi*, 603). L'Autore esprime alcune perplessità in merito a tale impostazione, in quanto il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti, piuttosto che giustificare l'individuazione di aree riservate all'amministrazione e sottratte ad un sindacato giurisdizionale, dovrebbe invece comportare un più intenso scrutinio da parte del giudice, proprio in ragione del rango degli interessi in gioco (*ivi*, 606).

[52] Com'è noto, il merito esprime la conformità della scelta discrezionale alle regole non giuridiche di buona amministrazione tese a guidare l'amministrazione verso la scelta più opportuna e conveniente, in grado cioè di soddisfare adeguatamente l'interesse pubblico nella situazione concreta; il merito attiene, dunque, ai risultati dell'azione amministrativa ed è sottratto al sindacato del giudice amministrativo in virtù del principio della separazione dei poteri, con l'unica eccezione rappresentata dalle ipotesi tassativamente previste dall'art. 134 c.p.a., che elenca le materie di giurisdizione estesa al merito. Nel caso della giurisdizione di merito, quindi, si esercita un sindacato pieno sul corretto e congruo esercizio del potere amministrativo con riferimento non solo agli aspetti riguardanti la legittimità, ma anche alla convenienza, opportunità ed equità delle determinazioni adottate. Sul punto, F. LIGUORI, *Sulla sopravvivenza della giurisdizione di merito*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, pp. 857-878; F. LIGUORI, *Il sindacato di merito nel giudizio di legittimità*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2018; F. LIGUORI, *Giudizio di merito come giudizio di legittimità o giudizio di legittimità come giudizio di merito?*, in *Giustamm.it*, 7, 2018; B. GILIBERTI, *Il merito amministrativo*, Padova, 2013.

[53] G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Assago, 2019, p. 105.

[54] Cons. Stato, Ad. Plen., 11 maggio 2012, n. 14, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «in questa sede è possibile procedere a rideterminazione delle sanzioni esercitando i poteri di merito di cui all'art. 134, lettera c), cod. proc. amm.». Sul punto, F. DALL'AVERSANA, *L'actio finium regundorum tra le Autorità Amministrative Indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette: la posizione del Consiglio di Stato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2012. Conforme, TAR Lazio,

Non resta che da chiedersi, prima di passare ad esaminare la giurisprudenza prevalente sul tema, se nell'espressione «sanzioni pecuniarie» di cui all'art. 134 c.p.a. – e quindi nella giurisdizione di merito del G.A. – vadano ricomprese non soltanto quelle vertenze aventi ad oggetto i provvedimenti delle Autorità indipendenti che applicano una sanzione pecuniaria ma anche quelli con cui si rigettano le istanze di rateazione del pagamento delle sanzioni ovvero si determinano gli importi delle rate. In considerazione della formulazione letterale dell'art. 134, comma 1, lett. c), c.p.a., che utilizza genericamente l'espressione «sanzioni pecuniarie», deve ritenersi, secondo un'interpretazione estensiva, che nella giurisdizione di merito del giudice amministrativo vadano incluse tanto le controversie concernenti l'applicazione delle sanzioni pecuniarie quanto quelle afferenti il diniego dell'istanza di rateazione del pagamento ovvero l'ammontare delle rate.

Nel *leading case* in materia, il giudice amministrativo ha accolto il ricorso avverso la decisione dell'AGCM di rigettare un'istanza di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria[55]. Nel caso in esame, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva emanato, nei confronti di un operatore economico, società di diritto rumeno che svolge attività di intermediazione nell'offerta di servizi turistici finali, un provvedimento sanzionatorio. Con tale decisione, rilevata la ricorrenza di tre distinte pratiche commerciali scorrette, erano state irrogate tre sanzioni pecuniarie il cui complessivo ammontare era pari a euro 500.000,00. La società presentava all'Autorità un'istanza di rateizzazione della sanzione, nella quale evidenziava l'impossibilità di far fronte al pagamento in un'unica soluzione della sanzione irrogata, in ragione della situazione economico-finanziaria risultante dai bilanci relativi al triennio precedente. L'AGCM rigettava l'istanza di rateizzazione proposta dall'impresa, in considerazione del fatto che la richiedente aveva chiuso in attivo i tre esercizi precedenti, ciò che escludeva

---

Roma, sez. I, 3 novembre 2010, n. 33131, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si statuisce che ai sensi dell'art. 134 c.p.a. le sanzioni per pratiche commerciali scorrette rientrano nella giurisdizione amministrativa estesa al merito, per cui il G.A. può anche modificare l'ammontare della sanzione imposta dall'AGCM.

[55] TAR Lazio, Roma, Sez. I, 21 gennaio 2019, n. 776, in *www.giustizia-amministrativa.it*; conforme, TAR Lazio, Roma, Sez. I, 22 gennaio 2020, n. 859, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

l'oggettiva difficoltà della società ad adempiere in un'unica soluzione l'obbligazione pecuniaria. L'impresa, che, a seguito della chiusura dell'esercizio in corso, aveva rilevato un peggioramento della propria situazione economica, presentava una nuova istanza di rateizzazione, rappresentando l'insufficienza degli utili maturati al fine di provvedere al pagamento dell'intera sanzione. Per la seconda volta l'Autorità respingeva la richiesta di rateizzazione, sul rilievo dell'assenza di elementi di fatto e di diritto (ulteriori rispetto a quelli già esaminati in sede di primo diniego), atti a dimostrare la ricorrenza di una crisi economico-finanziaria tale da determinare un concreto rischio per l'impresa di restare sul mercato. Avverso il provvedimento di diniego la società presentava ricorso, fondato sulle censure di violazione dell'art. 26 della l. n. 689/1981, violazione del principio di proporzionalità, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Il giudice amministrativo riteneva il ricorso fondato. In punto di fatto occorre considerare che, con il gravato provvedimento di diniego di rateizzazione, l'Autorità non aveva contestato la rispondenza al vero delle allegazioni del ricorrente in ordine al valore della società, all'importo degli utili conseguiti e alla complessiva difficoltà dell'impresa, in ragione della liquidità in concreto disponibile, ad assolvere l'obbligazione pecuniaria su di essa gravante, sia in assoluto sia con riferimento al peggioramento verificatosi nell'esercizio in corso. In primo luogo, i giudici hanno ritenuto sostanzialmente assertiva l'affermazione, contenuta nell'atto impugnato, secondo cui i dati economici prospettati dall'impresa non sono «atti a dimostrare una situazione di crisi economico-finanziaria tale da determinare un concreto rischio per l'impresa di restare sul mercato». Peraltro, secondo il Collegio, l'art. 26 della legge n. 689/1981, che individua le condizioni sulla cui base concedere la rateizzazione delle sanzioni amministrative, non richiede affatto che la situazione economica del richiedente la rateizzazione sia tale da concretizzare un rischio di sopravvivenza, limitandosi la norma a stabilire che l'autorità amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria può disporre che la sanzione medesima venga pagata in rate mensili da tre a trenta laddove il debitore versi in «condizioni economiche disagiate». Ne discende che, diversamente da quanto accade per la valutazione compiuta dall'Autorità in sede di quantificazione della sanzione (per la quale rileva il fatturato e non l'utile), anche

una difficoltà economica momentanea e legata a problemi di liquidità legittima la concessione di una dilazione nel pagamento. A nulla vale, in proposito, il richiamo operato dall'amministrazione resistente ad una prassi costantemente seguita dall'Autorità e secondo cui la presenza di utili escluderebbe la concedibilità della rateizzazione, atteso che tale criterio non è contenuto nella norma di rango primario applicabile alla fattispecie. Il tenore letterale dell'art. 26 della legge n. 689/1981, per contro, depone nel senso che l'amministrazione, nell'operare la valutazione in ordine alla criticità delle condizioni economiche del richiedente, operi una comparazione effettiva e realistica tra l'importo della sanzione da pagare e le risorse oggettivamente disponibili; ciò che appare, peraltro, maggiormente conforme all'interesse pubblico, atteso che, con la concessione della dilazione, è più probabile che il pagamento abbia luogo, ancorché in forma frazionata, e tanto più che l'inadempimento, anche per una sola rata, dell'obbligo di pagamento importa la decadenza dal beneficio della rateizzazione.

Come già precedentemente osservato dal giudice amministrativo, poi, «la rateizzazione della sanzione amministrativa (…) non appare peraltro idonea a far venire meno il relativo effetto di deterrenza (…) e deve essere concessa ove sia comprovato un concreto rischio per la possibilità dell'impresa di restare sul mercato indipendentemente dalle pregresse risultanze contabili»[56]. In definitiva, nel caso di specie, i giudici hanno stabilito che la presenza di utili in sé non esclude la concedibilità della rateizzazione, mentre l'amministrazione, nell'operare la valutazione in ordine alla criticità delle condizioni economiche della società, deve effettuare una comparazione effettiva e realistica tra l'importo sanzionato e le risorse oggettivamente disponibili, avendo riguardo anche al rischio che l'impresa non riesca a restare sul mercato, come anche la dottrina ha evidenziato[57].

---

[56] Tar Lazio, Roma, Sez. I, ordinanza 19 novembre 2015 n. 5134, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[57] Sul punto, S. M. Carbone, *Mercato, sanzioni e processo dopo la sentenza CEDU del 4 maggio 2014*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 4, 2015, p. 931, evidenzia che «ai fini della rateazione della sanzione sembra che non debba essere considerata necessaria la presenza di un costante disavanzo degli ultimi esercizi dovendo essere, invece, sufficiente la prova di oggettive difficoltà finanziarie e di liquidità anche in difetto di tale reiterato e continuo disavanzo nel corso dell'ultimo triennio. Ma non soltanto. Quanto

In altra importante decisione, il giudice amministrativo ha stabilito che a fondamento del diniego di concessione del beneficio della rateizzazione debba essere posta una «valutazione trifasica» da parte dell'Autorità, basata sull'analisi non soltanto degli utili della società sanzionata ma anche del suo patrimonio e delle disponibilità liquide[58].

---

ora indicato, in ogni caso, deve rilevare in senso mitigatorio della sanzione tenendo conto soltanto dei risultati della gestione normalizzata dell'impresa relativa al suo ciclo produttivo senza che al riguardo rilevino eventuali proventi e sopravvenienze attive conseguenti ad entrate straordinarie, ad esempio a seguito di dismissioni di *assets* strategici aziendali che abbiano consentito di evitare disavanzi del bilancio. Ciò che, infatti, rileva sono le condizioni economiche, finanziarie e gestionali della impresa con riguardo alle sue caratteristiche patrimoniali e reddituali in condizioni di normalità operativa. È infatti in funzione di tale circostanza che si deve valutare la sua capacità di stare su uno specifico mercato prescindendo, così, da proventi straordinari dovuti ad eventi non ricorrenti».

[58] TAR Lazio, Roma, Sez. I, 22 gennaio 2020, n. 859, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Nel caso di specie, il Collegio ha annullato l'impugnato provvedimento di rigetto dell'istanza di rateazione del pagamento della sanzione pecuniaria irrogata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In particolare, il giudice amministrativo ha ritenuto il diniego viziato per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Infatti, nell'istanza di rateizzazione la ricorrente aveva fatto specifico riferimento ad un contenzioso in atto con l'Agenzia delle Entrate che avrebbe potuto rendere irreparabile la crisi di liquidità in cui versava. E tuttavia, secondo i giudici, il provvedimento impugnato non conteneva alcun riferimento alle prospettazioni della società ricorrente e incentrava la sua motivazione unicamente sulla presenza di utili di bilancio che tuttavia non possono costituire un indicatore in sé sufficiente a dimostrare l'assenza di condizioni economiche disagiate, previste dall'art. 26 l. n. 689/1981 quale presupposto di fatto per la concessione del beneficio della rateazione. Peraltro, il provvedimento di rigetto conteneva, invece, un improprio riferimento all'assenza di "un concreto rischio per la possibilità dell'impresa di restare sul mercato", che, come si è avuto modo di evidenziare, non costituisce secondo la giurisprudenza un presupposto valido a giustificare il diniego della rateizzazione richiesta. Infine, nel caso di specie il Collegio non esercita un sindacato forte o sostitutivo ma si limita ad annullare il provvedimento di rigetto «fatto salvo l'obbligo per l'Autorità di rinnovare l'istruttoria al fine di adottare una motivazione che tenga espressamente conto delle criticità evidenziate dalla società avuto riguardo alla propria condizione di liquidità». Sull'effetto conformativo, G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, *cit*., p. 326, il quale evidenzia che, in virtù dell'effetto conformativo, «l'Amministrazione è tenuta a conformarsi alle indicazioni espresse nella sentenza. Ciò si verifica soprattutto in presenza di un interesse legittimo pretensivo, teso, cioè, al conseguimento di un provvedimento amministrativo favorevole. La sentenza del giudice amministrativo contiene nel corpo della motivazione, evidentemente nel caso di accoglimento del ricorso, un indirizzo sul successivo comportamento che deve tenere l'Amministrazione, nel senso che quest'ultima è tenuta a porre in essere un'attività di adeguamento o di conformazione al *dictum* reso nella sentenza».

D'altro canto, la giurisprudenza amministrativa più recente ha mostrato un orientamento oscillante ed anzi in alcuni casi in tema di rigetto della richiesta di rateizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria ha espresso una posizione del tutto contraria rispetto a quella appena descritta. In particolare, il giudice amministrativo ha ritenuto infondata la doglianza della società ricorrente, secondo cui l'Autorità avrebbe dovuto aver riguardo al livello di liquidità con riferimento al momento di presentazione dell'istanza, «in quanto eventuali temporanee crisi di liquidità appaiono comunque superabili con il ricorso a strumenti di credito»[59].

Quanto all'obbligo di motivazione in particolare, la giurisprudenza ha evidenziato che il diniego della rateizzazione richiesta dall'operatore economico ai sensi dell'art. 26 l. n. 689/1981 deve essere sorretto «da una sufficiente – seppur succinta – motivazione in rapporto alle emergenze della documentazione contabile allegata all'istanza di rateizzazione e basata su una valutazione aderente alla disciplina normativa»[60].

Qualora l'Autorità conceda il pagamento rateale, insorge l'obbligazione accessoria di corresponsione degli interessi c.d. di rateazione nella misura del tasso legale, ai sensi dell'art. 1282, comma 1, codice civile. Inoltre, l'Autorità, nel provvedimento di concessione di rateazione, stabilisce la durata della dilazione del pagamento. In particolare, il calcolo della rata viene eseguito con il piano di ammortamento c.d. "alla francese" con rate di importo costante. Gli eventuali interessi di mora o le maggiorazioni, nel frattempo maturati, vengono suddivisi nel medesimo numero di rate senza l'applicazione degli interessi di rateazione.

Anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha scelto di regolare, con un apposito regolamento del 15 luglio 2015, la materia dell'esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Ai fini del presente lavoro, rileva in particolare il comma 5 dell'art. 8, rubricato "*Avvio*

---

[59] Cons. Stato, Sez. VI, 12 febbraio 2020, n. 1047, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[60] Cons. Stato, Sez. VI, n. 1047/2020, in *www.giustizia-amministrativa.it.* Nel caso di specie, dalla documentazione allegata alla richiesta di rateizzazione del pagamento era emerso che la Società istante aveva chiuso in attivo gli esercizi di bilancio del triennio precedente «e che gli elementi rappresentati non risultano atti a dimostrare una situazione di crisi economico-finanziaria tale da determinare un concreto rischio per la possibilità dell'impresa di restare sul mercato».

del procedimento sanzionatorio e contestazione", secondo cui l'Ufficio, in applicazione di criteri generali predeterminati dal Consiglio, può accogliere, in tutto o in parte, le richieste motivate di rateizzazione del pagamento della sanzione. È evidente che anche in questo caso l'Autorità riconosca la natura discrezionale del potere di accoglimento dell'istanza di rateizzazione, tanto è vero che, proprio al fine di limitare la carica discrezionale insita in tale provvedimento, rinvia la determinazione di criteri generali all'adozione di ulteriori ed apposite linee guida. Si evidenzia come per ragioni di trasparenza, in ogni provvedimento conclusivo del procedimento adottato dall'Autorità, è riportata espressamente l'indicazione della possibilità di rateizzazione della sanzione.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha disciplinato in dettaglio il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione al pagamento rateale di sanzioni amministrative pecuniarie. In particolare, il procedimento, avviato su istanza dell'interessato a seguito della notifica di un provvedimento di ordinanza-ingiunzione per la violazione del Codice sul trattamento dei dati personali, è volto a valutare le condizioni economiche dell'istante, al fine di concedere l'eventuale rateizzazione del pagamento delle somme ingiunte con ordinanza. La disciplina di riferimento trova il proprio fondamento giuridico non soltanto nell'art. 26 l. n. 689/1981 ma anche nell'art. 166, rubricato "Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori", del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali", come modificato, per quanto specificamente riguarda l'articolo in esame, dal comunicato pubblicato in G.U. n. 21 del 12 settembre 2018. Anche in questo caso il Garante ha stabilito che l'importo delle sanzioni può essere frazionato fino ad un massimo di trenta rate. Infine, L'Autorità ha previsto come termine di conclusione del procedimento trenta giorni dalla data di ricevimento dell'istanza di rateizzazione.

5. Considerazioni conclusive

Attraverso l'istituzione delle Autorità indipendenti, il legislatore ha voluto creare, in settori economici e sociali di particolare importanza, una specia-

le formula organizzatoria di raccordo, di bilanciamento e di razionalizzazione di interessi pubblici e privati, che richiedono una posizione di equidistanza e di autonomia fra potere politico e burocratico amministrativo, in modo da garantire un più elevato grado di tutela e imparzialità nell'indirizzo e controllo sullo svolgimento di attività economiche e di servizi di interesse pubblico e collettivo. In tale quadro generale, le Autorità in argomento svolgono rilevanti funzioni di regolazione e controllo dei settori di competenza. A tal fine, dispongono di un importante potere sanzionatorio, quale strumento di reazione dell'ordinamento ad una determinata violazione della normativa di settore, con finalità afflittiva ma anche di prevenzione generale e speciale. Con un procedimento ulteriore rispetto a quello di irrogazione della sanzione amministrativa, in particolare di quella pecuniaria, l'Autorità può concedere all'operatore sanzionato il beneficio della rateizzazione del pagamento. Il riconoscimento di tale potere, soprattutto quando dettagliato in regolamenti ovvero in disposizioni di *soft law* da parte delle Autorità, richiede al giurista un notevole sforzo interpretativo per individuarne il fondamento, in assenza di una esplicita norma attributiva del potere a livello primario. Lo stesso è a dirsi in merito all'indagine circa la possibilità per le Autorità di emanare norme di dettaglio (in particolare di rango regolamentare) con cui disciplinare il procedimento di rateazione, indirettamente integrando la norma primaria in cui si è individuato – seppur in via interpretativa – la base normativa del potere esercitato. Nel descritto contesto generale, le Autorità di regolazione diventano arbitro dell'economia, decidendo talvolta le sorti dell'impresa ovverosia la possibilità per la stessa di continuare ad operare nel mercato, accogliendo o meno l'istanza di pagamento a rate di sanzioni che, nella maggior parte dei casi, assumono importi davvero significativi. Il potere di rateazione ha natura sostanzialmente discrezionale, è spesso non vincolato a parametri certi, quasi sempre ancorato a concetti giuridici indeterminati, anche se comunque limitato dal principio della riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali di cui all'art. 23 Cost.[61]. D'altra

[61] In proposito, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza 16 gennaio 1957, n. 4, in *www.cortecostituzionale.it*, ha indicato, in relazione alle prestazioni obbligatorie autoritativamente imposte, i limiti e le garanzie sufficienti a far ritenere rispettato il principio della riserva di legge relativa stabilito dall'art. 23 Cost., all'uopo precisando che la pre-

parte, se è vero che, come si è avuto modo di evidenziare diffusamente in questo lavoro, una delle principali funzioni assolte dalle sanzioni amministrative è quella di rappresentare un deterrente per l'operatore economico dal commettere ulteriori infrazioni in futuro, la rateazione del pagamento della sanzione pecuniaria è certamente un istituto che il legislatore ha individuato quale beneficio a favore dell'impresa, finalizzato a tutelare direttamente il diritto alla prosecuzione dell'attività economica e indirettamente la libertà di iniziativa imprenditoriale (che trova protezione a livello costituzionale), compresi altri importantissimi interessi pubblici, quale la tutela dei livelli occupazionali. Come spesso – ma non sempre – accade, *virtus in medio stat* ed il giusto bilanciamento di tutti gli interessi in gioco deve guidare l'esercizio del potere di rateizzazione da parte delle Autorità. In mancanza, nel complicato sistema di pesi e contrappesi costituzionali presidiati dal principio di legalità e della separazione dei poteri, interviene il giudice amministrativo, che, soprattutto nei casi più recenti, ha mostrato di esercitare un controllo più intenso, quand'anche non sostitutivo, sui provvedimenti di rigetto delle istanze di rateazione, indicando all'Autorità procedente le tappe essenziali del giudizio valutativo delle richieste di ammissione al beneficio del pagamento rateale che si articolano in una valutazione trifasica che deve tenere conto non soltanto degli utili della società sanzionata ma anche del suo patrimonio e delle disponibilità liquide, e ciò soprattutto in un periodo di

---

stazione patrimoniale debba avere fondamento in una legge e che la legge stessa stabilisca i criteri idonei a regolare eventuali margini di discrezionalità lasciati alla pubblica amministrazione nella determinazione in concreto della sanzione ed inoltre, al fine di escludere che la proporzionalità possa trasformarsi in arbitrio, che la legge determini direttamente l'oggetto della prestazione stessa ed i criteri per quantificarla. In dettaglio, secondo la Corte, le prestazioni patrimoniali richiedono, oltre che una precisa definizione del loro contenuto, «l'osservanza di criteri di congruità e ragionevolezza» (Corte cost., 4 giugno 1987, n. 290, in *www.cortecostituzionale.it*). Sul punto, G. PICCIRILLI, *La riserva di legge. Evoluzioni costituzionali, influenze costituzionali, influenze sovrastatuali*, Milano, 2019, p. 22; P. TORRETTA, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: un tentativo di frenare la "relativizzazione" della garanzia ex art. 23 Cost.? note a margine di Corte cost. 190/2007*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007; E. TOSATO, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Milano, 1970; D. MORANA, *Libertà costituzionali e prestazioni patrimoniali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, 2007, p. 50 ss.; A. BERLIRI, *Appunti sul fondamento e il contenuto dell'art. 23 della Costituzione*, in *Jus*, 1958, p. 476.

grave recessione economica. Il giudice amministrativo ha quindi accolto l'orientamento della giurisprudenza comunitaria in tema di *full jurisdiction* delle sanzioni amministrative[62] e dei concetti giuridici indeterminati[63], ed ha applicato, quale standard di sindacato, il criterio di proporzionalità secondo uno schema tripartito[64], volto a verificare adeguatezza, necessità e proporzionalità in senso stretto del provvedimento di rigetto dell'istanza di rateazione. In dettaglio, mentre adeguatezza e necessità costituiscono gli standard di valutazione del rapporto esistente tra finalità della sanzione applicata e condotta tenuta, il rapporto tra obiettivo della sanzione e pregiudizio subito dall'impresa quale effetto della sanzione medesima è valutato invece secondo un criterio di proporzionalità *stricto sensu*. In altre parole, da una parte, la prestazione economica autoritativamente imposta deve essere sempre pro-

---

[62] M. ALLENA, *L'art. 6 Cedu e la continuità tra procedimento e processo*, in *Persona e Amministrazione*, 2, 2018, p. 44, evidenzia l'analogia tra l'art. 261 TFUE che attribuisce alla Corte di Giustizia la possibilità di esercitare una competenza giurisdizionale anche di merito sulle sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione europea e il già menzionato art. 134, comma 1, lett. c), del codice del processo amministrativo italiano. Secondo l'A., «il principale merito della giurisprudenza di Strasburgo è del resto forse proprio quello di avere imposto di riconsiderare una serie di istituti fondamentali del diritto amministrativo nazionale quali (…) la nozione di sanzione amministrativa e di discrezionalità amministrativa» (p. 45); A. CLINI, *Potestà sanzionatoria delle Authorities e "giusto" sindacato giurisdizionale*, in *Persona e Amministrazione*, 2, 2018, p. 75; F. GOISIS, *La full jurisdiction sulle sanzioni amministrative: continuità della funzione sanzionatoria v. separazione dei poteri*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 9.

[63] S. PIVA, *Concetti giuridici indeterminati, sindacato del giudice amministrativo e principi CEDU*, in *Federalismi.it*, 4, 2017.

[64] La letteratura sulla proporzionalità nel diritto amministrativo è vastissima. Sia consentito rinviare a M. D'ALBERTI, *Transformations of administrative law: Italy from a comparative perspective*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.L. LINDSETH, B. EMERSON, *Comparative Administrative Law*, Northampton, 2017; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità: profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, 2012; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 389 ss; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa,* Collana «Le Fonti del Diritto Italiano», Milano, 2010, p. 110 ss; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008; A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, p. 4643 ss.; A. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa,* Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998.

porzionata, in termini di adeguatezza e necessità, alla condotta; dall'altra, la rateazione della sanzione applicata deve essere finalizzata a realizzare una modulazione del pregiudizio economico a carico dell'impresa secondo uno standard di proporzionalità in senso stretto. Ed infatti, come è stato evidenziato[65], è indubbio il vantaggio che si consegue con una rateizzazione. Ma tale vantaggio è volto a compensare lo svantaggio – comprovato dalla situazione di temporanea ed obiettiva difficoltà – che l'impresa subirebbe ove dovesse pagare interamente e prontamente la sanzione pecuniaria. Pertanto, al fine di non indebolirne eccessivamente la funzione punitiva, anche il rapporto tra finalità afflittiva della sanzione e pregiudizio patrimoniale dell'impresa deve essere improntato a caratteri di proporzionalità. La fase istruttoria del procedimento di rateizzazione, invece, deve essere condotta secondo un criterio di ragionevolezza[66], per cui, da un lato, non può essere richiesto all'impresa uno sforzo eccessivo nel produrre documentazione contabile o fiscale che non sia nella immediata e diretta disponibilità della richiedente ovvero non sia facilmente reperibile da quest'ultima; dall'altro, la richiesta di documentazione deve essere coerente con l'onere della prova, gravante sull'impresa, finalizzato a dimostrare la condizione economica disagiata. A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'istruttoria, sarà viziata da manifesta irragionevolezza, eccesso di potere per difetto di coerenza, illogicità e ingiustificato aggravamento del procedimento, quella richiesta di integrazione documentale (non limitata alla produzione dei bilanci degli ultimi tre anni ma) tesa ad acquisire una certificazione antimafia, non coerente con la valutazione in ordine all'accertamento dello stato economico disagiato dell'impresa.

---

[65] G. ROCCO, *Diritto alla rateizzazione dei tributi: un bilanciamento tra la tutela del contribuente e l'interesse erariale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2, 2014, p. 498.

[66] Per una ricostruzione storica del concetto di ragionevolezza nel diritto amministrativo italiano, F. ASTONE, *Principio di ragionevolezza nelle decisioni giurisdizionali e giudice amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2018; F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalsimi.it*, 2017; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 371 ss.; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011; G. DELLA CANANEA, *Reasonableness in administrative law*, in G. BONGIOVANNI, G. SARTOR, C. VALENTINI, *Reasonableness and law*, Dordrecht, 2009, p. 295.

Infine, *de jure condendo*, non può non evidenziarsi la necessità di un intervento del legislatore che metta ordine in una materia di grande rilevanza socioeconomica, eliminando a monte le difformità applicative che si registrano nella prassi (con determinazioni spesso discordanti da parte delle Autorità) e predeterminando, con una quanto mai opportuna normazione di livello primario, criteri certi per l'esercizio del potere di concedere la rateizzazione del pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, impegnato a regolare un difficile bilanciamento tra interessi primari e secondari, tanto dei privati quanto pubblici[67].

[67] L. PERRONE, voce *Discrezionalità amministrativa (dir. trib.)*, in S. CASSESE (a cura di), in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 2010.

Diritto Mercato Tecnologia

Numeri Speciali

2016 Lo Statuto Etico Giuridico dei Campioni Biologici Umani
a cura di Dario Farace

2017 Il Mercato Unico Digitale
a cura di Gianluca Contaldi

2018 La Ricerca su Materiali Biologici di Origine Umana:
Giuristi e Scienziati a confronto
a cura di Alberto M. Gambino, Carlo Petrini e Giorgio Resta

2019 La Tassazione dell'Economia Digitale tra Sviluppi Recenti
e Prospettive Future.
a cura di Alessio Persiani

La rivista "Diritto Mercato Tecnologia" intende fornire un costante supporto di aggiornamento agli studiosi e agli operatori professionali nel nuovo scenario socio-economico originato dall'interrelazione tra diritto, mercato e tecnologia, in prospettiva interdisciplinare e comparatistica. A tal fine approfondisce, attraverso studi nei settori privatistici e comparatistici, tematiche afferenti in particolare alla proprietà intellettuale, al diritto antitrust e della concorrenza, alle pratiche commerciali e alla tutela dei consumatori, al biodiritto e alle biotecnologie, al diritto delle comunicazioni elettroniche, ai diritti della persona e alle responsabilità in rete.

IAIC
ITALIAN ACADEMY OF THE INTERNET CODE

MiBACT
DGBIC
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

UNIVERSITÀ EUROPEA DI ROMA
VINCE IN BONO MALUM
CREDA
Centro di Ricerca di Eccellenza per il Diritto d'Autore

ISSN (Online Edition): 2239 -7442