

Civile Ord. Sez. 2 Num. 25226 Anno 2023

Presidente: MOCCI MAURO

Relatore: AMATO CRISTINA

Data pubblicazione: 24/08/2023

Dott. ALDO CARRATO - Consigliere -

INGIUNZIONE

Dott. ROSSANA GIANNACCARI - Consigliere -

Ud. 29/09/2022-CC

Dott. CRISTINA AMATO - Rel. Consigliere -

R.G.N. 28617/2019

Dott. DIANORA POLETTI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 37557-2019 proposto da:

RANDAZZO FRANCESCO, rappresentato e difeso dall'Avv. ANTONINO GRIPPALDI, domiciliato presso lo studio dell'Avv. Vincenzo Alberto Pennisi in ROMA, VIALE MAZZINI, N. 142

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO (già: Ministero delle Politiche agricole Alimentari e Forestali), in persona del ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Generale dello Stato, e domiciliato presso gli uffici di quest'ultima in ROMA, alla via dei PORTOGHESI, n. 12

- controricorrente -

e nei confronti di:

Riscossione Sicilia S.p.A., in persona del rappresentante *pro-tempore*

avverso la sentenza n. 140/2019 della Corte d'Appello di Messina, depositata il 27.02.2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 29.09.2022 dal Consigliere CRISTINA AMATO;

RILEVATO CHE:

1. Con ricorso ex art. 22 legge 24 novembre 1981, n. 689, Francesco Randazzo proponeva opposizione innanzi al Tribunale di Messina avverso la cartella esattoriale di pagamento notificata il 03.06.09, con la quale l'Amministrazione odierna ricorrente intimava il pagamento della somma di €26.247,00 a titolo di sanzione amministrativa, per avere indebitamente percepito aiuti comunitari nel settore ovino-caprino per gli anni 1995-1996, non avendo egli la qualifica di produttore, come invece previsto dall'art. 1 Regolamento 3483/90/CEE, ma di bracciante agricolo e, con riferimento all'anno 1996, non solo non avendo lo *status* di produttore, ma avendo egli esibito il registro aziendale in data 27.06.2006, anziché 30.03.2006, come previsto dalla Dir. 92/102/CEE.

1.1. A sostegno delle sue ragioni, il ricorrente lamentava di non aver ricevuto la notifica dell'ordinanza-ingiunzione n. 167/2003, notificata invece, a dire dell'Amministrazione, in data 02.04.2003 e sollecitata a mezzo raccomandate (ricevute dalla moglie convivente) in data 07.10.2006 e 19.02.2008: chiedeva, pertanto, il Randazzo la dichiarazione di nullità per carenza di notifica del titolo esecutivo. Eccepiva, inoltre, la prescrizione del diritto, per essere decorso il termine quinquennale dalla violazione. Nel merito, contestava comunque di aver commesso gli addebiti per cui sono state elevate le sanzioni.

2. Il Tribunale di Messina – Sez. distaccata di Taormina – con sentenza n. 181/10 accoglieva il ricorso, e dichiarava prescritto il diritto dell'Amministrazione, in quanto la cartella impugnata era stata

notificata in data posteriore alla maturazione del termine di prescrizione di cinque anni.

2.1. Avverso detta sentenza proponeva appello l'Amministrazione, deducendo che non avendo il Randazzo promosso opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione nel termine di decadenza previsto dall'art. 22 legge n. 689/1981, gli è preclusa l'impugnazione della cartella, ammissibile solo per censurare la mancata notifica dell'ingiunzione.

3. La Corte d'Appello di Messina accoglieva il gravame: ritenendo ritualmente notificata l'ordinanza-ingiunzione, giudicava ammissibile l'atto di opposizione del Randazzo avente ad oggetto la cartella esattoriale; nel merito, riteneva che alle raccomandate di sollecito di pagamento dovesse attribuirsi efficacia interruttiva della prescrizione. Il principio sancito da questa Corte, per il quale «In tema di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, soltanto agli atti tipici del procedimento sanzionatorio può essere attribuita efficacia interruttiva della prescrizione, ai sensi del secondo comma dell'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689» (Cass. n. 5063/2006) non sarebbe pertinente al caso in esame: infatti, nel rispetto degli atti tipici previsti dal processo sanzionatorio, l'Amministrazione ha ritualmente notificato il verbale di contestazione nonché l'ordinanza-ingiunzione, cioè quegli atti procedurali che hanno la funzione di far valere il diritto dell'amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria e costituiscono esercizio della pretesa sanzionatoria. Divenuto definitivo l'atto amministrativo con cui era stata irrogata la sanzione per mancanza di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, deve attribuirsi efficacia interruttiva del termine di prescrizione al sollecito di pagamento effettuato con le raccomandate ricevute dal debitore, anche in considerazione del fatto che lo stesso

art. 28, comma 2, legge n. 689/81 rinvia alle norme del codice civile per la disciplina dell'interruzione della prescrizione.

Avverso la sentenza della Corte d'Appello di Messina proponeva ricorso per cassazione Francesco Randazzo, affidandolo ad un unico motivo.

Si difendeva l'Amministrazione depositando controricorso.

In prossimità dell'adunanza il ricorrente ha depositato memoria.

CONSIDERATO CHE:

1. Con l'unico motivo di ricorso si deduce violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto, e segnatamente degli artt. 28 della legge n. 689/81 e 2943 cod. civ. – Rilevante ex art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ. Ritene il ricorrente che, in tema di sanzioni amministrative, e nel rispetto di quanto più volte affermato dal giudice di legittimità, solo gli atti tipici del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione e la riscossione della sanzione hanno la funzione di far valere il diritto dell'Amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria, in quanto costituiscono esercizio della pretesa sanzionatoria, con conseguente irrilevanza di atti che atipicamente possano manifestare analoga intenzione. Ciò nel rispetto del diritto di difesa costituzionalmente sancito dall'art. 24 Cost., poiché solo avverso gli atti tipici del procedimento amministrativo è consentito al destinatario dell'atto proporre ricorso, rimanendo altrimenti il cittadino assolutamente sfornito di tutela giurisdizionale nei casi di invio di atti atipici, come tali non impugnabili. Irrilevante è, dunque, la notifica dell'atto di ordinanza-ingiunzione, asseritamente avvenuta in data 02.04.2003, posto che la notifica della cartella di pagamento è avvenuta in data 03.06.2009, ossia ben oltre i cinque anni prescritti dall'art. 28 della legge n. 689/81. Non costituendo le lettere raccomandate atti tipici del

procedimento amministrativo idonei ad interrompere il suddetto termine di prescrizione, l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si è estinta, a norma dell'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81.

1.1. Il motivo è fondato. In materia di sanzioni amministrative, la notificazione tempestiva rappresenta elemento costitutivo della fattispecie sanzionatoria: pertanto, la notificazione non tempestiva della cartella esattoriale rappresenta un fatto estintivo del diritto di credito per sanzione amministrativa che attiene all'agire dell'amministrazione, impedendo non certo la formazione del titolo esecutivo (che si è formato ai sensi della sequenza prevista dagli artt. 14, 17 (contestazione, presentazione del rapporto) e 18 (determinazione della sanzione mediante ordinanza-ingiunzione) della legge n. 689 del 1981, quanto il completamento della fattispecie sostanziale che dà luogo alla pretesa sanzionatoria e che consente la riscossione coattiva. Non va perso di vista, poi, il dato normativo (art. 22 legge n. 689 del 1981) per il quale, per contrastare il titolo esecutivo rappresentato dall'ordinanza-ingiunzione, l'ordinamento mette a disposizione dell'interessato un rimedio «speciale», appositamente destinato ad evitare che divenga definitivo l'accertamento consacrato nell'ordinanza-ingiunzione. Le norme citate, pertanto, delineano una fattispecie complessa dal punto di vista sostanziale, al maturare della quale si determina l'effetto favorevole per l'amministrazione: in questa fattispecie progressiva non vi è spazio per atti estranei al procedimento nel quale si iscrive la potestà sanzionatoria, anche se con essi l'Amministrazione voglia inequivocabilmente manifestare l'intenzione di infliggere la sanzione. In particolare, non si inseriscono le missive raccomandate, strumenti privatistici di sollecito del pagamento non adeguati alla fattispecie complessa delineata. Il rinvio dell'art. 28 l. n.

689/81 all'art. 2943, nella parte in cui attribuisce efficacia interruttiva agli atti di costituzione in mora (tra i quali rientra - come nel caso di specie - la lettera raccomandata), deve essere letto nel senso di voler escludere qualsiasi riferimento alla disciplina penale, e all'art. 160 cod. pen. in particolare, che (nell'ultima parte) non consente alla nuova decorrenza dei termini di superare i tempi di prescrizione espressamente indicati nell'art. 161 cod. pen. Questa Corte ha avuto modo di chiarire che, in un contesto nel quale la disciplina generale della sanzione amministrativa è modellata sotto molti aspetti alla disciplina generale della sanzione penale, il richiamo alla disciplina dell'interruzione della prescrizione secondo le norme del codice civile (che consentono, invece, un'interruzione illimitata nel tempo) ha il significato di escludere la disciplina penale, prendendo a modello la regolamentazione di diritto civile. Tale modello, però, non può fare ignorare che la sanzione amministrativa è irrogata a seguito del procedimento amministrativo configurato - come si è appena detto - dalla stessa legge n. 689/81, che serve a verificare l'effettiva realizzazione dell'illecito e a determinare l'entità della sanzione amministrativa, portandolo a conoscenza dell'interessato (Cass. 12.05.1995, n. 5330; conf. da: Cass., Sez. 1, n. 5798/2005).

1.2. In definitiva, il Collegio aderisce alla giurisprudenza di questa Corte secondo cui, in tema di sanzioni amministrative, ogni atto tipico del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione della sanzione ha la funzione di far valere il diritto dell'amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria ed è quindi idoneo a costituire in mora il debitore ai sensi dell'art. 2943 cod. civ. e ad interrompere la prescrizione, ma ciò sempre se e dal momento in cui l'atto sia stato notificato o, comunque, portato a conoscenza del soggetto sanzionato a mezzo ruolo (Cass., Sez. 6-2,

17812/2019; Cass. 1081/2007; Cass. 5063/2006; Cass. 17054/2005; Cass. 3124/2005; Cass. 5798/2005; Cass. 3124/2005; Cass. 22111/2004; Cass. 16060/2003; Cass. 13627/2002; Cass. 7650/1996), tale non potendo avere tale effetto le lettere raccomandate contenenti meri solleciti di pagamento.

1.3. Ritenendo fondato il motivo di doglianza, il Collegio cassa la sentenza della Corte d'Appello di Messina: il giudice del merito avrebbe dovuto riqualificare l'opposizione all'esecuzione, posto che - stante l'insussistenza del diritto ad agire in esecuzione da parte dell'Amministrazione - non era necessaria neanche l'opposizione ex art. 22 legge n. 689 del 1981.

2. Il Collegio cassa la pronuncia impugnata senza rinvio ai sensi dell'art. 382, ultimo comma, cod. proc. civ., con l'effetto di dichiarare estinta l'obbligazione di pagare la somma dovuta, ex art. 14 ultimo comma, legge n. 689 del 1981.

La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione, in accoglimento del ricorso, cassa la sentenza impugnata con l'effetto di dichiarare estinta l'obbligazione di pagare la somma dovuta.

Le spese sono compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda