

Civile Ord. Sez. 2 Num. 30862 Anno 2022

Presidente: MANNA FELICE

Relatore: ROLFI FEDERICO VINCENZO AMEDEO

Data pubblicazione: 19/10/2022

Oggetto: Sanzioni
amministrative

R.G.N. 25654/2019

Ud. 06/10/2022 CC

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 25654/2019 R.G. proposto da:

BRUNA DI BERARDINO, domiciliata ex lege in ROMA, PIAZZA
CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE,
rappresentata e difesa dall'avvocato MUSSO ELISABETTA

– ricorrente –

contro

COMUNE DI CERVETERI, domiciliato ex lege in ROMA, PIAZZA
CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE,
rappresentato e difeso dall'avvocato INTOCCIA ENZA

– controricorrente –

avverso la SENTENZA del TRIBUNALE CIVITAVECCHIA n. 626/2019
depositata il 03/05/2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2022 dal Consigliere Dott. Federico Rolfi;

RITENUTO IN FATTO

1. BRUNA DI BERARDINO impugnò innanzi il Giudice di Pace di Civitavecchia l'ordinanza ingiunzione n. 14 del 16 settembre 2016, con la quale le veniva ingiunto il pagamento della somma di € 5.164,00 come sanzione per la violazione dell'art. 28, D. Lgs. 114/1998, avendo la ricorrente proseguito la propria attività commerciale pur a seguito dell'intervenuta adozione di provvedimento amministrativo di decadenza dall'autorizzazione al commercio.

Il Giudice di Pace di Civitavecchia accolse l'opposizione, recependo la tesi dell'opponente, la quale deduceva che il provvedimento di decadenza era stato impugnato innanzi il TAR Lazio, il quale aveva sospeso in via cautelare l'efficacia del provvedimento medesimo sin dall'anno 2000.

2. Proposto appello da parte del COMUNE DI CERVETERI, e costituitasi BRUNA DI BERARDINO proponendo appello incidentale condizionato, il Tribunale di Civitavecchia respinse l'appello incidentale e, in accoglimento del gravame principale, respinse l'opposizione all'ordinanza ingiunzione.

Il Tribunale rilevò in fatto: che il ricorso innanzi il TAR Lazio era stato dichiarato perento in data 14 ottobre 2013; che BRUNA DI BERARDINO aveva presentato istanza di fissazione udienza in data 31 marzo 2014; che il decreto di revoca presidenziale era stato assunto in data 9 luglio 2014.

Operata tale ricostruzione in fatto, il Tribunale -in dissenso rispetto alla decisione di prime cure- affermò la necessità di tenere distinto il meccanismo di perenzione stabilito dalla norma transitoria di cui all'art.

1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), dalle previsioni di cui agli artt. 81 segg. del medesimo D. Lgs.

Argomentò, quindi, il Tribunale che nella prima ipotesi -operante nel caso di specie- il provvedimento presidenziale di revoca del precedente provvedimento di prevenzione produce effetti unicamente *ex nunc* e solo limitatamente alla controversia di merito, senza poter invece comportare la reviviscenza della misura cautelare eventualmente concessa, nulla prevedendo la legge in ordine a tale ultimo profilo. Affermò infatti il Tribunale che la previsione di cui all'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104, costituendo disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella dettata in via generale, è soggetta ad interpretazione restrittiva ed esclusa da un'applicazione analogica.

Di qui la conclusione per cui l'istanza di fissazione udienza presentata da BRUNA DI BERARDINO a seguito della declaratoria di perenzione del ricorso aveva, sì, comportato la reinscrizione a ruolo di quest'ultimo, ma non aveva prodotto alcuna reviviscenza del provvedimento cautelare di sospensione del provvedimento di decadenza dell'autorizzazione al commercio.

Il Tribunale, infine, disattese il gravame incidentale condizionato, col quale veniva dedotta la violazione del termine previsto dal regolamento comunale per la conclusione del procedimento sanzionatorio, ritenendo che al procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa non trovi applicazione il termine previsto dall'art. 2, L. 241/1990.

3. Per la cassazione della decisione del Tribunale di Civitavecchia ricorre ora BRUNA DI BERARDINO.

Resiste con controricorso il COMUNE DI CERVETERI.

4. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli artt. 375, comma 2, e 380 bis.1, c.p.c.

5. Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, concludendo per l'accoglimento del primo motivo di ricorso, con assorbimento dei rimanenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso si articola in cinque motivi

1.1. Con il primo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104 in relazione agli artt. 82 e 83 del medesimo D. Lgs. 02/07/2010, n. 104.

Il ricorso deduce la contraddittorietà della decisione impugnata in quanto la stessa, dopo aver affermato la specialità del meccanismo di perenzione previsto dalla norma transitoria rispetto al meccanismo di perenzione contemplato dalle previsioni generali, avrebbe tuttavia esteso l'effetto estintivo da quest'ultimo previsto all'ipotesi di cui all'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104. Per contro, argomenta il ricorso, in quest'ultima ipotesi l'effetto estintivo non potrebbe essere ricollegato al solo provvedimento presidenziale di perenzione, ma verrebbe a prodursi solo con il vano decorso del termine per la presentazione dell'istanza di fissazione d'udienza, con la conseguenza che la tempestiva presentazione di quest'ultima verrebbe a comportare la prosecuzione del giudizio, con conservazione dell'attività processuale sino a quel momento svolta, comprese -quindi- le misure cautelari eventualmente concesse.

1.2. Con il secondo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione dell'art. 6, comma 11, D. Lgs. 150/2011.

Argomenta il ricorso che la complessità della vicenda portata all'esame del Tribunale, avrebbe dovuto indurre quest'ultimo a ritenere l'insussistenza di prove adeguate della responsabilità della ricorrente.

1.3. Con il terzo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione dell'art. 9 del Regolamento comunale per la determinazione e applicazione delle sanzioni amministrative.

Il ricorso si duole del fatto che la decisione impugnata non abbia applicato la previsione del regolamento comunale che stabilisce un termine di 60 giorni per la determinazione ed applicazione delle sanzioni amministrative, laddove l'ordinanza ingiunzione impugnata è stata emessa ad oltre due anni dal verbale di accertamento. Lamenta altresì il ricorso una non corretta lettura -da parte del Tribunale di Civitavecchia- del precedente di questa Corte richiamato nel provvedimento impugnato.

1.4. Con il quarto motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione degli artt. 346 e 329 c.p.c., per avere il Tribunale ommesso di pronunciarsi sul motivo di ricorso -riproposto in appello- con il quale BRUNA DI BERARDINO deduceva la carenza dell'elemento soggettivo in ordine alla violazione contestata.

1.5. Con il quinto motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per omessa pronuncia ex art. 112 c.p.c., sempre in relazione al profilo sollevato nel precedente motivo di ricorso.

2. Il primo motivo di ricorso è fondato.

Come affermato anche nel provvedimento impugnato, il meccanismo transitorio contemplato all'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104, costituisce disciplina speciale rispetto a quella dettata in via generale, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato Sez. V Ord., 20/01/2016, n. 178).

Si tratta, infatti, di un meccanismo speciale che, come osservato dal Pubblico Ministero nelle proprie conclusioni scritte, trae origine dall'art. 44, L. 69/2009, il quale, nel dettare i principi della delega, prescrisse l'individuazione "di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato".

Ne è scaturita la previsione in rilievo, la quale ha creato una forma accelerata di verifica della persistenza dell'interesse delle parti alla trattazione della causa, con un meccanismo più accelerato di quello contemplato in via generale dall'art. 82, comma 1, D. Lgs. 02/07/2010, n. 104, in quanto operante per effetto del mero decorso del termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso D. Lgs. 02/07/2010, n. 104 (Cons. Stato Sez. IV, 19 giugno 2014, n. 3108).

La stessa giurisprudenza amministrativa, però, nel ribadire l'automatismo di tale speciale ipotesi di perenzione "per il mero fatto del decorso del termine di legge, non contrastato da alcuno degli atti previsti dalla legge stessa per evitarla", ha, di converso, puntualizzato che, verificatasi la perenzione, l'effetto così creatosi "può essere posto nel nulla" dal tempestivo deposito dell'atto con cui la parte dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa, a seguito del quale "il presidente revoca il decreto disponendo la reinscrizione della causa sul ruolo di merito" (Cons. Stato Sez. IV, 09/11/2020, n. 6870).

Contrariamente a quanto opinato dal Tribunale nel provvedimento impugnato, quindi, si deve ritenere che l'effetto estintivo connesso allo speciale meccanismo di perenzione venga a prodursi definitivamente solo a seguito del vano decorso dell'ulteriore termine di centottanta giorni per il deposito dell'istanza di trattazione, laddove tale ultima attività -e la conseguente automatica adozione del decreto presidenziale di revoca del decreto di perenzione- determina la piena reviviscenza del procedimento amministrativo, ivi compresa -per

tornare allo specifico caso in esame- la sua componente cautelare, affinché venga pienamente riattivata l'attività giurisdizionale mediante la quale la parte mira a tutelare i propri diritti.

Le conclusioni sin qui delineate, del resto, sembrano incastonarsi pienamente nell'orientamento espresso da questa Corte, a mente del quale in tema di diritto all'equa riparazione per irragionevole durata del processo amministrativo conclusosi con decreto di perenzione, il *dies a quo* di decorrenza del termine per proporre la domanda di indennizzo coincide con la data di passaggio in giudicato formale di detto decreto e non con la data della sua pubblicazione, atteso che nelle more del termine di impugnazione esso non può dirsi definitivo, permanendo in esistenza il rapporto giuridico processuale instaurato (Cass. Sez. 2 - Ordinanza n. 21749 del 29/07/2021 - Rv. 662020 - 01).

È pertanto alla piena stabilizzazione del provvedimento di perenzione (che, nell'ipotesi di cui all'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104, deve ritenersi si verifichi solo con la mancata presentazione dell'istanza di parte nel termine di legge) che l'effetto estintivo può dispiegare i propri pieni riflessi anche con riferimento all'eventuale provvedimento cautelare concesso nel corso del processo amministrativo successivamente perento.

Non è questione, quindi, di qualificare l'effetto del provvedimento di revoca come *ex tunc* o *ex nunc* -come invece ritenuto nel provvedimento impugnato- né di individuare nel provvedimento presidenziale di revoca della perenzione un effetto costitutivo idoneo ad elidere una precedente estinzione già prodottasi appieno, né, infine, di caricare di eccessiva valenza interpretativa il termine "reiscrizione" contenuto nella previsione in rilievo.

Si tratta, invece, di constatare l'operatività di un meccanismo che viene definitivamente a stabilizzarsi solo dopo che, a fronte di un primo

provvedimento presidenziale, si registri un'inerzia della parte che ometta di manifestare il persistente interesse ad invocare la tutela giurisdizionale amministrativa.

Diversamente opinando, invero, si verrebbe a trasformare un istituto che ha come mera finalità quella della eliminazione di un contenzioso cui le parti stesse non abbiano alcun persistente interesse, in un potenziale *vulnus* alle facoltà di tutela delle posizioni soggettive innanzi al giudice amministrativo, in tal modo obliando, tuttavia, che *"il sistema (...) è da sempre stato connotato dall'esigenza di salvaguardare la parte da tali automatismi, attraverso una complessa rete di rimedi, ovvero di coinvolgimenti, che le garantiscano per quanto possibile non un'anomala rimessione in termini, ma la possibilità di far valere le proprio ragioni per accedere al giudizio cui ancora abbia interesse"* (Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 2020, n. 314).

Si deve quindi ritenere che, nell'ipotesi disciplinata dall'art. 1, Allegato 3, del D. Lgs. 02/07/2010, n. 104, il provvedimento presidenziale con il quale -a seguito del tempestivo deposito dell'atto in cui la parte dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa- il presidente viene a revocare il precedente decreto che ha dichiarato la perenzione del ricorso, e dispone la reinscrizione della causa sul ruolo di merito precluda non solo l'estinzione del giudizio amministrativo di merito, ma anche il venir meno della sospensione del provvedimento impugnato disposta in sede cautelare, con la conseguenza che, ove il provvedimento la cui efficacia sia stata sospesa in sede amministrativa abbia ad oggetto la decadenza dall'autorizzazione all'attività di commercio, la prosecuzione dell'attività medesima non viene di per sé ad integrare l'illecito amministrativo di cui agli artt. 28 e 29, D. Lgs. 31/03/1998, n. 114.

3. Il ricorso va pertanto accolto in relazione al primo motivo, con assorbimento degli ulteriori.

Il provvedimento impugnato deve quindi essere cassato con rinvio al Tribunale di Civitavecchia in diversa composizione, il quale, nel conformarsi al principio qui enunciato, provvederà anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità.

P. Q. M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, al Tribunale di Civitavecchia in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio in data 6 ottobre