

*Sanzioni amministrative: da pagare gli interessi in caso di ritardo*

Cass. Civ., Sez. Un., sentenza 15 giugno 2016, n. 12324 (Pres. Canzio, rel. D'Ascola)

**Ritardato pagamento – Interessi moratori infrasemestrali maturati anteriormente alla scadenza del primo semestre – Debenza – Sussiste**

*In tema di sanzioni amministrative, in caso di ritardato pagamento sono dovuti gli interessi moratori infrasemestrali nel periodo tra la scadenza dell'obbligo di pagare la sanzione e la data di effettivo pagamento, avvenuto prima della maturazione, al termine del primo semestre, della maggiorazione di cui all'art. 27, comma 6, della l. n. 689 del 1981.*

*(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)*

SENTENZA

sul ricorso 22555-2011 proposto da:

(OMISSIS) (gia' (OMISSIS) s.a.), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (OMISSIS), presso lo STUDIO LEGALE ASSOCIATO (OMISSIS) e (OMISSIS), rappresentata e difesa dagli avvocati (OMISSIS) e (OMISSIS), per delega a margine del ricorso;  
– ricorrente –

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro pro tempore, AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope legis;  
– controricorrenti e ricorrenti incidentali –

avverso la sentenza n. 2677/2010 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 21/06/2010;  
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 08/03/2016 dal Consigliere Dott. PASQUALE D'ASCOLA;  
uditi gli avvocati (OMISSIS) e (OMISSIS) per l'Avvocatura Generale dello Stato;  
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. DEL CORE Sergio, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso incidentale, declaratoria della giurisdizione del giudice amministrativo, assorbito il ricorso principale.

FATTI DI CAUSA

1) A seguito di illecita intesa restrittiva della concorrenza tra compagnie assicuratrici, l'Autorita' Garante per la Concorrenza adottò

provvedimento sanzionatorio nel luglio 2000 e la odierna ricorrente (OMISSIS) (gia' (OMISSIS), di seguito: (OMISSIS)) corrispose interessi per circa 150mila Euro sulla sanzione inflittale, che ammontava a circa 18 miliardi di lire.

Si trattava di importi relativi agli interessi maturati, secondo l'AGCM, nel periodo tra la scadenza dell'obbligo di pagare la sanzione e la data di effettivo pagamento, avvenuto prima che maturasse, al termine del primo semestre la maggiorazione di cui alla L. n. 689 del 1981, articolo 27.

(OMISSIS), considerando non dovuta questa somma per interessi, ne ha chiesto la restituzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, restituzione accordata dal tribunale di Roma con sentenza 4 marzo 2005. La Corte di appello capitolina con sentenza 21 giugno 2010 ha ritenuto che gli interessi siano dovuti e ha quindi accolto il gravame interposto dall'Autorita' e dal Ministero.

Ha respinto la questione di giurisdizione, sollevata dalle amministrazioni con l'atto di appello.

E' rimasto assorbito l'appello incidentale sulla rivalutazione monetaria chiesta da (OMISSIS).

Quest'ultima ha proposto ricorso per cassazione con due motivi, illustrati da memoria depositata in vista dell'udienza.

L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato controricorso in difesa del Ministero e dell'Autorita' Garante.

Con ricorso incidentale ha chiesto che sia dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

2) Preliminarmente va disatteso il rilievo di inammissibilita' del ricorso. Contrariamente a quanto sostenuto da parte controricorrente, i motivi dedotti pongono chiaramente la questione di diritto, relativa alla non debenza degli interessi infrasemestrali sull'importo dovuto a titolo di sanzione amministrativa irrogata da AGCM.

Risultano indicate nel motivo le norme di riferimento, sia sotto il profilo della generale previsione normativa, sia con riguardo alla specifica vicenda. Infatti, come meglio illustrato in memoria, parte ricorrente deduce non solo che la normativa applicabile non prevede l'obbligo di pagare gli interessi controversi, ma anche che essi non sono dovuti, perche' non previsti nella "Delib. di inflizione della sanzione pecuniaria".

3) In premessa va anche chiarito, in considerazione delle conclusioni assunte dal pubblico ministero, che il ricorso incidentale concernente la giurisdizione deve essere esaminato unicamente nell'ipotesi della fondatezza del ricorso principale.

Cio' perche' esso, come peraltro dichiarato nell'atto difensivo dell'avvocatura, ha natura di ricorso condizionato, in quanto proviene dalla parte totalmente vittoriosa nel giudizio di merito e verte su questione di giurisdizione esplicitamente decisa dal giudice di appello (SU 5456/09; 23318/09; 7381/13).

4) Sotto la rubrica "Esecuzione forzata", l'articolo 27, comma 1, legge di depenalizzazione (L. 24 novembre 1981, n. 689) prevede che: "Salvo quanto disposto nell'articolo 22, u.c. decorso inutilmente il termine fissato per il pagamento, l'autorita' che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione procede alla riscossione delle somme dovute in base alle

norme previste per la esazione delle imposte dirette, trasmettendo il ruolo all'intendenza di finanza che lo da' in carico all'esattore per la riscossione in unica soluzione, senza l'obbligo del non riscosso come riscosso".

Il comma 6, dopo aver fatte salve le ipotesi di pagamento rateale, stabilisce che: "in caso di ritardo nel pagamento la somma dovuta e' maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere da quello in cui la sanzione e' divenuta esigibile e fino a quello in cui il ruolo e' trasmesso all'esattore. La maggiorazione assorbe gli interessi eventualmente previsti dalle disposizioni vigenti".

Secondo la Corte di appello di Roma, tale norma non esclude l'applicazione degli interessi di mora per i primi sei mesi, cioe' per il periodo non contemplato nella disposizione. La maggiorazione non sarebbe "alternativa agli interessi in considerazione della diversa funzione di questi rispetto alla speciale previsione normativa", ma sarebbe diretta a imporre una sanzione aggiuntiva, con funzione di inasprimento della sanzione originaria, che assorbe gli interessi dovuti per il periodo successivo al primo semestre.

Nel primo semestre la disciplina applicabile resterebbe quella degli interessi di mora, secondo "i principi generali stabiliti dagli articoli 1224/1282 c.c."

4.1) Parte ricorrente nega il debito per interessi sulla base della seguente ipotesi congetturale: la previsione della maggiorazione post semestrale, avente natura afflittiva, risponde a una specifica disciplina, che non e' cumulabile con le regole ordinarie in tema di interessi moratori.

Cio' varrebbe ancor piu' nella materia antitrust, nella quale le sanzioni pecuniarie avrebbero una funzione repressiva e non risarcitoria, quindi ancor piu' "punitiva ed afflittiva".

Questi argomenti non paiono risolutivi della questione odierna, che si riferisce agli interessi dovuti sul credito portato dalle sanzioni, interessi che sono correlati alla mancanza di tempestivo pagamento e non alla natura della sanzione amministrativa. Quest'ultima puo' essere rispondente, nella sua genesi, alle diverse esigenze di tutela per le quali e' stata stabilita dal legislatore, senza che cio' influisca sui molto piu' limitati effetti del ritardo nell'adempimento.

4.2) Altro argomento utilizzato in ricorso attiene alla mancata previsione esplicita di interessi moratori infrasemestrali e alla presenza invece, nell'articolo 27, ultimo inciso comma 6 (cfr supra), della norma che considera assorbiti nella maggiorazione gli interessi eventualmente previsti in altre disposizioni.

Secondo parte ricorrente, se gli interessi cui fa riferimento il legislatore fossero effettivamente quelli previsti secondo "i principi generali dell'ordinamento civile", non avrebbe alcun senso subordinarli ad una "eventuale" previsione di legge.

La tesi non coglie nel segno.

La disposizione di cui al sesto comma ha dovuto infatti riferirsi agli interessi perche' prevedeva – ma solo a partire dal primo semestre dopo la scadenza dell'obbligazione – una ingente maggiorazione (oltre il 20%annuo). La natura sanzionatoria (del ritardo protratto oltre il limite semestrale) ha in questo caso un effetto dissuasivo; il legislatore ha inteso pero' esplicitamente prevedere l'assorbimento degli interessi per impedire un effetto di aggravamento ulteriore, che sarebbe stato inevitabile se la norma fosse stata silente sul punto.

4.2.1) Ne' il riferimento all'eventuale" previsione di interessi puo' far credere che questi sono dovuti (o assorbiti) solo quando esplicitamente previsti da norme speciali.

Va infatti considerato che la L. n. 689 del 1981, quale nuova legge generale sull'illecito amministrativo, ha opportunamente voluto dettare una disciplina generale, prevedendo anche il meccanismo sanzionatorio di cui si tratta. Inevitabilmente ha dovuto far intendere con chiarezza che la nuova disposizione prevaleva su disposizioni relative a interessi per ritardato pagamento delle sanzioni previste da altre norme gia' in vigore. E' stato in tal modo disciplinato pero' solo il regime relativo ad eventuali interessi previsti relativamente ad un periodo successivo alla decorrenza della maggiorazione.

4.3) Non v'e' motivo per ritenere, come vorrebbe parte ricorrente, che in mancanza di esplicito riferimento alla decorrenza nel primo semestre, alcun interesse sarebbe dovuto per il ritardo maturato in quel tempo.

La logica intrinseca di questa normativa e' meglio spiegata se si ritiene che sono state previste tre fasi: a) la prima con la quale l'amministrazione fissa al trasgressore il termine per il pagamento dell'importo fissato; b) la seconda, che perdura per il primo semestre successivo, nella quale la sanzione e' incrementata soltanto degli interessi legali, dovuti per il ritardo, secondo i principi generali; c) la terza nella quale il patologico ritardo ultrasemestrale fa imporre una maggiorazione, che ha natura sanzionatoria (cfr in termini Corte Cost. n. 308/99) e coercitiva, la quale per la sua portata (10% semestrale) assorbe gli interessi, ancorche' previsti in misura diversa da disposizioni anteriori, che possono essere presenti nelle molte normative speciali contenenti sanzioni amministrative.

Tutte queste previsioni particolari sono state opportunamente superate con la disposizione di cui si discute.

5) Le Sezioni unite ritengono priva di pregio anche la tesi secondo cui l'obbligo di corrispondere gli interessi per il ritardo infrasemestrale e' escluso dalla mancanza di esplicita enunciazione nel provvedimento sanzionatorio.

Il ricorso postula che anche questi interessi facciano parte, consustanzialmente, della obbligazione pubblica stabilita dall'Autorita' Garante nell'esercizio di un "potere di supremazia speciale". Ne desume che, in mancanza di esplicita manifestazione di questo potere sanzionatorio, non sarebbe concepibile l'applicazione della disciplina generale di cui all'articolo 1282 c.c., non potendo esservi commistione tra la "funzione meramente punitiva" di "tali sanzioni" e l'istituto degli interessi moratori.

Un argomento a sostegno viene rinvenuto nella circostanza che, in casi successivi a quello in esame, l'AGCM ha esplicitato la richiesta di interessi di mora al tasso legale per il ritardo inferiore al semestre. Solo in questo caso di espresso inserimento nella "delibera di inflizione della sanzione" - vi sarebbe quell'esercizio di potere discrezionale sanzionatorio che giustificerebbe la pretesa.

La tesi e' da respingere.

L'obbligazione per interessi discende dal ritardo nel pagamento e non dall'accertamento della violazione o dall'importo della sanzione. La mancata esplicitazione della obbligazione accessoria, che e' solo eventuale, in quanto legata all'anomalia del mancato pagamento, non

esclude che sussista l'obbligo di sostenerla, discendente dalla norma generale sulla fecondita' delle obbligazioni pecuniarie e dal comportamento inadempiente.

L'obbligazione relativa agli interessi puo' essere pretesa anche sulla base di provvedimento successivo all'irrogazione della sanzione, pur se corrisponde a un piu' fluido e trasparente esercizio del potere amministrativo esplicitare tempestivamente tale eventuale obbligazione.

Cosi' si spiega che, sulla base dell'esperienza maturata, l'Autorita' abbia modificato in parte qua i provvedimenti successivi.

5.4) Mette conto chiarire che questa lettura della normativa in materia di interessi sulle sanzioni amministrative trova riscontro nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che nella sentenza n. 636 del 2008, sempre relativa a sanzione antitrust, ha avuto modo di escludere gli interessi legali che erano stati richiesti, ma lo ha fatto solo perche' la sanzione originariamente irrogata, cui accedevano, era stata sostituita da altra, quantificata dal giudice amministrativo in misura corretta. Si era dunque rilevata la inesigibilita' della prima sanzione e la mancata decorrenza di interessi correlati.

In quell'occasione il Consiglio di Stato ha avuto anche modo di menzionare propri precedenti, nei quali significativamente veniva disposta, maggiorata di interessi, la restituzione di somme per sanzioni indebitamente pagate.

Si dimostra cosi', una volta di piu', che anche a questo tipo di obbligazioni pecuniarie accede il debito per interessi da ritardo.

6) Discende da quanto esposto il rigetto del primo motivo di ricorso, nonche', per conseguenza, del secondo, che attiene alla richiesta di rivalutazione monetaria sulla restituzione degli interessi che viene qui negata.

Resta assorbito il ricorso incidentale.

La eccezionale novita' della questione nella giurisprudenza di legittimita' giustifica la compensazione delle spese di lite.

E' escluso *ratione temporis* il versamento di ulteriore importo a titolo di contributo unificato.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso principale.

Dichiara assorbito il ricorso incidentale. Spese compensate.