

RG n. 18141/2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Napoli, quinta sezione civile, in composizione monocratica, nella persona del dott. Enrico Ardituro, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 18141/2014 R.G., vertente

TRA D.C., rappresentato e difeso dall'avv. Simona Gaeta, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. D'Agostino in Napoli alla via Rione Sirignano 9;

Opponente

E

COMUNE DI NAPOLI, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Squeglia dell'avvocatura municipale, elettivamente domiciliato in Napoli presso la Casa comunale alla Piazza Municipio palazzo San Giacomo;

Opposta

NONCHE'

EQUITALIA SUD SPA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Cappiello, elettivamente domiciliata presso il suo studio in Napoli alla via E.

Suarez n. 38;

Opposta

NONCHE'

ROMA CAPITALE (già comune di Roma), in persona del sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Camarda, elettivamente domiciliata presso l'avvocatura della capitale in Roma alla via del tempio di Giove n. 21;

Opposta

NONCHE'

Ministero dell'Interno, comune di Formia, comune di Prossedi, comune di Piano di Sorrento;

Opposti

CONCLUSIONI

Per l'opponente: accertare e dichiarare la nullità delle cartelle esattoriali impugnate per mezzo dell'estratto di ruolo, perché mai notificate o notificate irritualmente, con conseguente estinzione di ogni credito per prescrizione. Per Equitalia Sud spa: dichiarare inammissibile e/o rigettare l'avversa pretesa. Per comune di Napoli e Roma Capitale: dichiarare l'incompetenza del tribunale adito in favore del giudice di pace; nel merito, rigettare l'opposizione perché infondata.

DECISIONE

D. C. - premesso di essere venuto a conoscenza spontaneamente della esistenza di 38 cartelle esattoriali per sanzioni per violazioni del codice della strada a suo carico a seguito di una volontaria richiesta di estratto di ruolo presso gli uffici di Equitalia sud spa - impugnava l'estratto di ruolo che conseguentemente si era fatto rilasciare dall'agente della riscossione, affermando che non aveva mai ricevuto la notifica delle cartelle esattoriali ivi riportate, ovvero che tale notifica, se pure esistente, era stata irritualmente eseguita ed era quindi nulla. Da tanto derivava anche la prescrizione del credito azionato e l'illegittimità della pretesa per mancanza di valido titolo esecutivo. Concludeva come in epigrafe indicato. Si costituiva Equitalia Polis spa, eccependo l'inammissibilità dell'opposizione avverso l'estratto del ruolo e la sua infondatezza, per essere stata ritualmente notificate le cartelle di pagamento. Si costituivano anche Roma Capitale e comune di Napoli, eccependo l'incompetenza funzionale del tribunale adito in favore del giudice di pace, trattandosi di tutte cartelle emesse per sanzioni per violazioni del codice della strada. Contestavano, comunque, la

fondatezza della domanda. La causa veniva assegnata a diversi giudici in seguito a provvedimenti di remissione del fascicolo al Presidente del Tribunale per l'individuazione del giudice competente in base alle disposizioni tabellari interne. Trattenuta poi in decisione da questo giudice all'esito dell'udienza del 28/2/17. Preliminarmente, va evidenziato che non si pone un problema di impugnabilità di per sé dell'estratto del ruolo, in quanto anche l'estratto di ruolo, costituendo una parziale riproduzione del ruolo, cioè di uno degli atti considerati impugnabili dall'art. 19 D. Lgs. 546/92, può in astratto essere oggetto di impugnazione da parte del contribuente, in quanto e se idoneo ad esternare la pretesa azionata dal concessionario. Sulla autonoma impugnabilità del ruolo si sono recentemente pronunciate le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza 19704/15, affermando il principio che "è ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario, senza che a ciò sia di ostacolo il disposto dell'ultima parte del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3, posto che una lettura costituzionalmente orientata di tale norma impone di ritenere che la ivi prevista impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque legittimamente venuto a conoscenza e pertanto non escluda la possibilità di far valere tale invalidità anche prima, nel doveroso rispetto del diritto del contribuente a non vedere senza motivo compresso, ritardato, reso più difficile ovvero più gravoso il proprio accesso alla tutela giurisdizionale quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione".

Le Sezioni Unite chiariscono che il D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, elenca espressamente tra gli "atti impugnabili" al comma 1, lett. d), "il ruolo e la cartella di pagamento", mentre la seconda parte del medesimo D.Lgs. n. 546, art. 21, comma 1, dispone espressamente che "la notificazione della cartella di pagamento vale anche come notificazione del ruolo". <<Da tali disposizioni si evince pertanto che: il ruolo è atto che deve essere notificato e la sua notificazione coincide con la notificazione della cartella di pagamento; è atto impugnabile; il termine iniziale per calcolare i "sessanta giorni dalla data di notificazione dell'atto impugnato" (fissati a espressa "pena di inammissibilità" dalla prima parte del medesimo art. 21 per l'impugnazione di qualsiasi "atto impugnabile") coincide con quello della "notificazione della cartella di pagamento"; entro il suddetto termine pertanto il debitore, giusta i principi generali, a seconda del suo interesse, può impugnare entrambi gli atti ("ruolo" e "cartella di pagamento") contemporaneamente ovvero anche solo uno dei due che ritenga viziato, con l'ovvio corollario che la nullità di un atto non comporta quella degli atti precedenti nè di quelli successivi che ne sono indipendenti e quindi che la nullità della cartella di pagamento non comporta necessariamente quella del ruolo mentre la nullità del ruolo determina necessariamente la nullità anche della cartella, questa essendo giuridicamente fondata su quel ruolo e, pertanto, "dipendente" dallo stesso.>> L'estratto di ruolo, invece, costituisce semplicemente un "elaborato informatico formato dall'esattore, su richiesta del debitore, non previsto da alcuna disposizione di legge, che sostanzialmente contiene gli elementi della cartella. Il ruolo, quindi, "è un provvedimento proprio dell'ente impositore (quindi un atto potestativo contenente una pretesa economica dell'ente suddetto); l'estratto di ruolo, invece, è (e resta sempre) solo un documento (un elaborato informatico... contenente gli... elementi della cartella, quindi unicamente gli elementi di un atto impositivo) formato dal concessionario della riscossione, che non contiene (né, per sua natura, può contenere) nessuna pretesa impositiva, diretta o indiretta".

L'inidoneità dell'estratto di ruolo a contenere qualsivoglia (autonoma e/o nuova) pretesa impositiva, diretta o indiretta (essendo, peraltro, l'esattore carente del relativo potere) comporta indiscutibilmente la non impugnabilità dello stesso in quanto tale, innanzitutto per la assoluta mancanza di interesse (ex art. 100 c.p.c.) del debitore a richiedere ed ottenere il suo annullamento giurisdizionale, non avendo infatti alcun senso l'eliminazione dal mondo giuridico del solo documento, senza incidere su quanto in esso rappresentato. Ed infatti le Sezioni Unite sono state chiamate a pronunciarsi non sull'impugnabilità dell'estratto di ruolo, bensì del ruolo, quale atto

impositivo proprio dell'ente impositore. Del resto, anche nella fattispecie in esame l'attore ha lamentato la mancata notifica delle cartelle impugnate (e quindi anche del ruolo, posto che la sua notificazione coincide con quella della cartella ex art. 21 D.Lgs. n. 546), e non tanto dell'estratto rilasciato dal concessionario. Il ruolo, la cartella, notifica della cartella e del ruolo alla data indicata nell'estratto rilasciato al contribuente sono atti senza dubbio impugnabili per espressa previsione del combinato disposto degli artt. 19, lett. d), e art. 21, comma 1, D. Lgs. 546/92. E ovviamente nessun problema in ordine alla impugnabilità dei medesimi si pone quando essi sono stati (validamente) notificati, mentre la Suprema Corte ha ora espressamente ammesso la loro impugnabilità anche quando della esistenza della pretesa, della cartella e del ruolo il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo e non attraverso valida notifica della cartella di pagamento. In definitiva: se la pretesa del concessionario è esternata precedentemente da una valida notifica della cartella e, quindi, del ruolo, il destinatario di essa non può impugnarla sulla base del mero estratto del ruolo rilasciato dall'agente della riscossione. Se, viceversa, la notifica della cartella non vi è mai stata o è viziata, presa cognizione della esistenza del ruolo e della cartella in base all'estratto di ruolo, il destinatario della pretesa è ben legittimato a impugnare tale pretesa, chiedendo l'annullamento della cartella stessa, del ruolo e l'accertamento dell'inesistenza del diritto del concessionario di procedere coattivamente. Tanto è stato premesso al fine di inquadrare giuridicamente la fattispecie in esame. Sostengono gli opposti che ricorra nell'ipotesi in esame la competenza funzionale del giudice di pace, trattandosi di cartelle emesse per il pagamento di crediti derivanti da sanzioni per violazioni del codice della strada. Al riguardo appare preliminare qualificare la domanda proposta dall'opponente. Nel caso di opposizione all'esecuzione, infatti, ricorre la competenza per materia del giudice di pace, a prescindere dal valore della controversia; nel caso di opposizione agli atti esecutivi ricorre la competenza per materia del tribunale. Questo il classico insegnamento della Corte di Cassazione. In presenza di una cartella esattoriale per la riscossione di somma corrispondente a sanzione amministrativa per violazione di norma del codice stradale la qualificazione della domanda è preliminare alla decisione della eccezione di incompetenza perché "la diversa qualificazione della domanda - come opposizione agli atti esecutivi o come opposizione all'esecuzione - trae con sé una corrispondente competenza per materia - nel primo caso del tribunale, nel secondo del giudice di pace" (così Cass. 4022/2008). "Nel campo dell'esecuzione forzata esattoriale per entrate non tributarie, in cui sono ammesse sia l'opposizione agli atti esecutivi sia l'opposizione all'esecuzione (D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, art. 29), queste si propongono secondo le forme ordinarie, ma anche, è da ritenere, nel rispetto delle ordinarie regole di competenza. Ora, secondo la costante giurisprudenza della Corte, per le opposizioni agli atti esecutivi è competente il tribunale: la soppressione dell'ufficio del pretore, ha comportato il riassorbimento presso il tribunale di questa competenza, cui per l'avanti il giudice conciliatore e poi il giudice di pace erano rimasti estranei. Quanto all'opposizione all'esecuzione, questa va proposta al giudice competente per valore o materia (art. 615 cod. proc. civ.). La materia cui ha riguardo l'art. 615 c.p.c. - se una ne è configurata dall'ordinamento a fini di competenza - è quella che corrisponde ai diritti dei quali, se pur sulla base di un titolo esecutivo, si chiede l'attuazione coattiva. Trattandosi di obbligazioni di pagamento derivanti dalla violazione di norme punite con sanzione amministrativa pecuniaria, esiste una materia siffatta, delineata a fini di competenza, e questa materia è configurata dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 - bis. Sulle violazioni di norme del codice della strada punite con sanzione amministrativa pecuniaria la competenza spetta al giudice di pace" (così sempre Cass. 4022/2008). Il combinato disposto dell'ex art. 205 D.Lgs. n. 285 del 1992 (oggi artt. 6 e 7 D. Lgs. 150/2011) e dell'ex art. 22-bis della legge 689/1981 (oggi artt. 6 e 7 D. Lgs. 150/2011) attribuisce, in via generale, al giudice di pace la competenza per materia a provvedere sulle opposizioni avverso gli atti di contestazione o di notificazione di violazioni del codice della strada, senza alcun limite di valore. Con la sentenza 6463/2011 la Suprema Corte ha anche chiarito che "l'art. 104 c.p.c., nel prevedere che domande formulate nei confronti della stessa parte (anche non altrimenti connesse) ed appartenenti alla competenza di giudici diversi possano essere proposte davanti al medesimo giudice a causa del

vincolo di connessione soggettiva, consente la deroga, per espresso richiamo all'art. 10 c.p.c., comma II, alla sola competenza per valore in favore del giudice superiore e non anche la deroga alla competenza per materia del giudice inferiore, se essa è attribuita senza alcun limite di valore in dipendenza del rapporto dedotto in giudizio (Cass. 12459/2002; Cass. 19598/2007)". Non rileva, quindi, ai fini della competenza in una causa di opposizione avverso più atti di contestazione di violazioni del codice della strada che il valore complessivo superi il limite della competenza del giudice di pace (cfr. Cass. 24753/11, secondo cui "la competenza per materia resterebbe, comunque, insensibile anche alla previsione del cumulo delle domande di cui all'art. 10 c.p.c., comma II, nel senso che, se una o più domande rientrano nella competenza per materia di un determinato giudice, esse non possono costituire addendi per la determinazione del valore della causa - così Cass., Sez. 2^a, 27 luglio 2005, n. 15694, Cass., Sez. 2^a, 24 settembre 2007, n. 19598 - L'art. 104 c.p.c., infatti, nel prevedere la possibilità di proporre nei confronti della stessa parte più domande, non altrimenti connesse, nello stesso processo, non consente, per l'espresso richiamo all'art. 10 c.p.c., comma II, la deroga alla competenza per materia, ma soltanto a quella per valore"). Nell'ipotesi in esame l'opponente impugna ben 38 cartelle emesse per la riscossione di somme dovute per sanzioni per violazioni del codice della strada e le contestazioni sollevate attengono alla mancata notifica delle cartelle e alla prescrizione del credito azionato. Orbene, non vi è dubbio sul fatto che l'eccezione di prescrizione con conseguente estinzione del credito azionato configura un motivo di opposizione all'esecuzione, per il quale, vertendosi in materia di sanzioni amministrative per violazione al codice della strada, va affermata per le ragioni di cui sopra la competenza per materia del giudice di pace, innanzi al quale, pertanto, il processo dovrà essere riassunto. Ma, a ben vedere, per come articolata la doglianza dall'opponente, anche l'eccezione di mancata notifica delle cartelle (che, per quanto detto in via preliminare sopra, "salverebbe" l'impugnazione proposta in quanto è ammessa l'opposizione avverso l'estratto del ruolo solo se, come visto, non vi è stata esternazione della pretesa dell'agente della riscossione con la notifica rituale delle cartelle di pagamento) - tradizionalmente considerata anche da chi scrive un motivo di opposizione agli atti esecutivi - è da qualificare come motivo di opposizione all'esecuzione. Invero, l'opponente afferma che "non sono state notificate le cartelle di pagamento che costituiscono atto di precetto e titolo per l'esecuzione", deduce, cioè, un motivo di opposizione all'esecuzione, che consiste nella mancanza del titolo esecutivo. Se il destinatario della pretesa dell'ente impositore si lamenta della mancata notifica della cartella, senza nulla eccepire in merito alla violazione che ha determinato il sorgere del credito (senza, cioè, voler recuperare il mezzo di tutela di cui è stato privato a causa della mancata notifica di un atto presupposto) intende lamentare l'inesistenza di un valido titolo esecutivo in quanto il ruolo, che tale sarebbe nel sistema di riscossione coattiva (sarebbe cioè il titolo esecutivo), se non è stato validamente portato a conoscenza del destinatario con la notifica della cartella, non è idoneo titolo esecutivo azionabile dall'agente della riscossione. Nella fattispecie in esame - dovendosi in questa sede qualificare la domanda al fine di stabilire la competenza, senza, quindi, entrare nel merito della verifica della esistenza o meno delle notifiche - proprio perché la domanda dell'opponente non deriva dalla reazione avverso un atto esecutivo o (nella sua prospettazione) pre-esecutivo (come la notifica della cartella, in quanto afferma di non averla mai ricevuta) la doglianza relativa alla mancata notifica delle cartelle non rileva al fine di consentire al giudice di pronunciarsi sulla nullità di un atto consequenziale, che (in ipotesi di impugnazione attraverso l'estratto del ruolo) non c'è, ma è articolata al solo fine di contestare l'esistenza stessa del titolo esecutivo, rappresentato dal ruolo. E cioè. O l'agente della riscossione in seguito alla formazione del ruolo e alla notifica (sebbene contestata) della cartella dà seguito alla pretesa con il pignoramento (ovvero con la notifica di mezzi alternativi quali il fermo e l'ipoteca), e allora il destinatario della pretesa è legittimato a far valere con l'opposizione agli atti esecutivi il vizio procedimentale rappresentato dalla mancata notifica della cartella, in quanto, secondo il più recente orientamento della Corte di Cassazione (Cass. 9246/15) "in materia di riscossione coattiva di crediti tributari (ma il ragionamento è il medesimo per i crediti non tributari basati sul ruolo) la correttezza del relativo procedimento è assicurata mediante il rispetto della sequenza procedimentale della notificazione

della cartella di pagamento e - se l'espropriazione non è iniziata entro un anno - della notificazione dell'avviso contenente l'intimazione ad adempiere previsto dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 50, comma 2, cui segue l'atto di pignoramento; pertanto, l'omissione della notifica dell'uno e/o dell'altro degli atti presupposti costituisce un vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto di pignoramento col quale inizia l'espropriazione forzata; l'opposizione agli atti esecutivi avverso l'atto di pignoramento, che si assume viziato, è ammissibile dinanzi al giudice ordinario, ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 57, e dell'art. 617 c.p.c., anche quando ne venga fatta valere la nullità per omessa notificazione della cartella di pagamento o dell'intimazione ad adempiere, con la conseguenza che, in tale caso, il giudice dovrà verificare solo la sussistenza o meno del difetto di notifica all'esclusivo fine di pronunciarsi sulla nullità dell'atto consequenziale".

Ovvero, come avvenuto nella fattispecie in esame, l'agente della riscossione non ha dato seguito alla pretesa di riscuotere il credito, ed allora la doglianza relativa alla mancata notifica della cartella ha il solo scopo di lamentare l'esistenza stessa di un valido titolo esecutivo, di un ruolo validamente formato. In questo caso la domanda non può che essere qualificata come opposizione all'esecuzione in quanto, in mancanza di un procedimento di riscossione (che non c'è, si ribadisce, perché l'agente della riscossione non ha posto in essere atti esecutivi), il D. ha inteso lamentare la mancanza di un valido titolo esecutivo, ovvero, la estinzione del credito risultante dall'estratto del ruolo per intervenuta prescrizione (dovuta, anch'essa, alla mancata interruzione del suo decorso per la dedotta mancata valida notifica delle cartelle). Rientra, quindi, nella competenza per materia del giudice di pace stabilire se le cartelle di pagamento sono state ritualmente notificate al fine di verificare, da un lato, l'ammissibilità stessa dell'opposizione attraverso l'impugnazione dell'estratto di ruolo, dall'altro lato l'esistenza di un valido titolo esecutivo (cfr. il ruolo), e dall'altro lato ancora la estinzione o meno del credito per intervenuta prescrizione. Nè, in conclusione, sembra che la domanda così proposta dal D. possa essere qualificata come mero accertamento negativo del credito, in quanto il thema decidendum proposto ha ad oggetto l'esistenza o validità della notifica delle cartelle (atto pre-esecutivo) e il petitum è rappresentato dalla richiesta di annullamento delle stesse. È, quindi, una tipica opposizione pre- esecutiva all'esecuzione ex art. 615, I comma, c.p.c.. La pronuncia in rito e l'esistenza di orientamenti, anche recenti, diversi in merito alla qualificazione della domanda in caso di opposizione all'estratto di ruolo qualora si contesti meramente l'avvenuta notifica delle cartelle, giustifica la integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il tribunale, sull'opposizione proposta da D.C. nei confronti di Equitalia Sud spa, comune di Napoli, Roma Capitale, Ministero dell'Interno, comune di Formia, comune di Prossedi, comune di Piano di Sorrento, così provvede:

- a) dichiara la propria incompetenza per materia in relazione alla proposta opposizione all'esecuzione, per essere competente il giudice di pace e fissa per la riassunzione del processo il termine di mesi tre;
- b) compensa interamente le spese di lite fra le parti.

Così deciso in Napoli il 06/09/2017.

Il giudice
dott. Enrico Ardituro