



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Napoli

– Quinta Sezione Civile –

in composizione monocratica, in persona del Giudice, dott. Salvatore Di Lonardo, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 10176/2017 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2017, avente ad

OGGETTO: *“appello avverso la sentenza n. 2235/2016 resa dal Giudice di Pace di Napoli in data 21/28 settembre 2016”;*

vertente,

TRA

EQUITALIA SERVIZI DI RISCOSSIONE S.p.A., con sede in Roma alla via Giuseppe Grezar n.14 C.F., P.IVA 13756881002, in persona del procuratore speciale, dott. Angelo Lopatriello, rappresentata e difesa dall'Avv. Raffaella Crispino;

E

ROSSI MASSIMILIANO, nato a Napoli il 4 marzo 1970, cod. fisc. RSSMSM70C04F839X, rappresentato e difeso dall'Avv. Nicola Albano;

NONCHE'

COMUNE DI NAPOLI, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Dario Romeo.

CONCLUSIONI

Come da processo verbale in atti.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Il presente giudizio ha ad oggetto l'opposizione proposta da Rossi Massimiliano avverso la cartella di pagamento n. 07120070012369320 con riferimento al ruolo n. 0002459/2007 formato dal Comune di Napoli per la riscossione di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada.

L'opponente, premesso di essere venuto a conoscenza della pretesa creditoria solo attraverso l'estratto di ruolo rilasciato dall'Agente, ha chiesto l'annullamento della cartella – tra gli altri motivi - per sopravvenuta prescrizione del credito.

La causa è stata decisa con la sentenza in epigrafe indicata, con la quale il precedente Giudice, previamente affermando l'ammissibilità della c.d. opposizione a ruolo, ha annullato l'atto impugnato per l'assorbente ragione dell'intervenuta prescrizione quinquennale ex art. 28 L. 689/81 (così come richiamato dall'art. 209 CdS), in difetto di ulteriori atti interruttivi successivi alla data di notifica della cartella del 7 febbraio 2007, così come indicata nello stesso estratto di ruolo.

Ha proposto gravame la società di riscossione, all'uopo censurando la sentenza di primo grado sia con riguardo al giudizio di ammissibilità dell'opposizione, sia rispetto all'applicazione del termine prescrizionale quinquennale.

L'appellato Rossi Massimiliano ha contestato ogni avversa ragione di gravame, mentre il Comune di Napoli ha sostanzialmente aderito alle istanze dell'Agente della riscossione.

L'Appello non merita accoglimento.

► Per ciò che concerne la c.d. opposizione a ruolo è opportuno evidenziare che – contrariamente a quanto affermato dall'appellante - nella specifica materia di cui trattasi (sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada), nessun termine deve essere osservato da chi, opponendosi alla cartella di pagamento, intenda contestare non già la pretesa sanzionatoria, ma

l'esistenza di un valido titolo esecutivo ovvero un fatto estintivo sopravvenuto.

L'opposizione all'esecuzione (preventiva), ex art. 615, comma 1, cpc non è sottoposta a termine di decadenza, sì che la notifica della cartella di pagamento se, per un verso, è certamente idonea ad interrompere il termine di prescrizione, per altro verso, non incide in alcun modo nel potere di reazione del debitore, il quale in ipotesi - fatte salve, ovviamente, le eventuali preclusioni derivanti dall'inosservanza del termine di cui all'art. 617 cpc – potrebbe anche attendere l'esercizio dell'azione esecutiva per proporre opposizione; il che è confermato dall'insegnamento della Suprema Corte, a cui avviso: *“in tema di esecuzione forzata delle sanzioni amministrative, l'opposizione avverso la cartella esattoriale per far valere fatti estintivi o impeditivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo (come il pagamento, la prescrizione, la morte dell'autore del fatto) non è quella disciplinata dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, bensì l'ordinario rimedio costituito dall'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., poiché la contestazione investe esclusivamente il diritto di procedere all'esecuzione. Conseguenza che per tale opposizione non è previsto alcun termine di decadenza”* (Cass. 16 novembre 1999, n. 12685, che ha annullato la sentenza del pretore con la quale era stata dichiarata inammissibile l'opposizione proposta oltre il termine di trenta giorni dalla notificazione della cartella esattoriale).

► Sennonchè, la circostanza che il processo sia stato instaurato come “opposizione a ruolo”, impone di considerare il principio affermato dalle Sezioni Unite (ed espressamente richiamato dall'appellante), per il quale: *«Il contribuente può impugnare la cartella di pagamento della quale - a causa dell'invalidità della relativa notifica - sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione; a ciò non osta l'ultima parte del comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto una let-*

tura costituzionalmente orientata impone di ritenere che l'impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato - impugnabilità prevista da tale norma - non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque venuto legittimamente a conoscenza e quindi non escluda la possibilità di far valere l'invalidità stessa anche prima, giacché l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato, reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione>> (Cass. SS 19704/2015).

Trattasi a ben vedere di un insegnamento che, essendo rivolto al processo tributario, solo in parte può trovare ingresso nel presente giudizio.

Secondo il giudice di legittimità, il contribuente può impugnare la cartella di cui sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo unicamente laddove la notifica sia stata omessa (o non validamente eseguita), giacché allorché l'atto risultasse ritualmente notificato, non sarebbe consentito al destinatario "riaprire" i termini di cui all'art. 21 D. Lgs. 546/92, stante "il diritto e l'onere dell'impugnazione con decorrenza dal momento della relativa notificazione".

La massima – si diceva - vale per il processo tributario, che, non solo contempla espressamente un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione (art. 21 cit.), ma, per il carattere impugnatorio che lo contraddistingue, non ammette in via generale l'azione di accertamento negativo del credito, vertendo essenzialmente sulla contestazione degli effetti di un atto amministrativo imperativo autoesecutivo proveniente dagli uffici finanziari, in funzione di controllo o di riesame di secondo grado sia della legittimità formale, che della fondatezza nel merito dell'atto impugnato. Al contrario, il giudizio ordinario verte sul rapporto, sì che per esso ben può ammettersi un'azione di accertamento negativo del credito volta alla rimozione di uno stato di in-

certezza oggettiva sull'esistenza del rapporto giuridico dedotto in causa.

A differenza di quanto si verifica in sede tributaria, ciò che rileva nel processo ordinario, non è tanto la presenza di un atto, quanto lo stato di incertezza sull'esistenza del credito, che sia, però, suscettibile di arrecare concreto ed attuale pregiudizio.

Detto altrimenti: mentre l'azione nel processo tributario presuppone necessariamente un atto attraverso il quale sia portata a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa impositiva; nel processo ordinario ciò che rileva è unicamente la sussistenza delle cc.dd. condizioni dell'azione, tra cui l'interesse ad agire ex art. 100 cpc.

Del resto, rispetto alle esecuzioni ordinarie, il fatto che l'opposizione ex art. 615, comma 1, cpc sia ammissibilmente proponibile solo dopo la notificazione del precetto, non esclude che fra la notificazione del titolo e quella del precetto possa essere esercitata, da parte del debitore, un'azione autonoma di accertamento negativo (in tal senso, si veda Cass. 16281/2016).

► Ne segue – *re melius perpensa* rispetto ad altri precedenti – che è certamente sussistente l'interesse di parte appellata ad agire in giudizio in ragione della permanenza del proprio nominativo all'interno dei ruoli esattoriali, al fine di far accertare la prescrizione del credito ed impedire, in tal modo, che la procedura di riscossione possa ulteriormente proseguire.

É questa, del resto, la vera portata innovativa della giurisprudenza di legittimità che nel processo tributario ha ammesso la c.d. "opposizione a ruolo", la quale, pertanto, non può essere limitata ad una funzione meramente recuperatoria (da sempre ammessa) onde consentire al contribuente di far valere quei vizi degli atti che egli avrebbe potuto dedurre laddove la cartella di pagamento gli fosse stata ritualmente notificata, senza necessità di attendere l'atto successivo.

Viepiù, non va trascurato di considerare che una delle caratteristiche prin-

cipali che connotano le condizioni dell'azione, che segna altresì la loro differenza dai presupposti processuali, è la sufficienza della loro sussistenza al momento della pronuncia (e non della domanda), con il che volendo intendere che ben sarà possibile la loro sopravvenienza in corso di giudizio.

Ebbene, applicando le suesposte coordinate ermeneutiche, qualora, come nel caso di specie, l'Agente della Riscossione si costituisca contestando proprio il merito dell'intervenuta prescrizione, l'interesse ad agire in ipotesi mancante, si consolida in capo alla parte, non potendosi ignorare la sussistenza di un concreto interesse (di entrambe le parti) ad una pronuncia che faccia chiarezza sull'oggetto della lite.

In altri termini, seppure un interesse concreto ed attuale non fosse desumibile dalla prospettazione di parte opponente, per la mancata deduzione di specifici di atti di vanto del credito da parte dell'Agente della riscossione, esso si è certamente consolidato in corso di giudizio, posta la contestazione della parte convenuta proprio in ordine ai presupposti della pretesa prescrizione.

► Non sfugge all'odierno giudicante che secondo una diversa impostazione della giurisprudenza di legittimità *“l'impugnazione diretta del ruolo esattoriale, da parte del debitore che chieda procedersi ad un accertamento negativo del credito dell'Amministrazione in esso risultante, è inammissibile per difetto di interesse, sempre che le cartelle esattoriali siano state regolarmente notificate, non prospettandosi tale accertamento come unico strumento volto ad eliminare la pretesa impositiva della Amministrazione, alla quale, invece, il debitore può rivolgersi in via amministrativa, domandando l'eliminazione del credito in autotutela mediante il c.d. sgravio>>* (Cass. n. 22946/2016; ma si veda, in senso contrario, Cass. 10809/2017).

Ebbene, tale opinione non può essere seguita:

- anzitutto, perché presuppone un termine per proporre opposizione avver-

so la cartella (come, ad esempio nel processo tributario o in quello previdenziale) che, in realtà, come già si è detto innanzi, non è previsto dal legislatore per le infrazioni al codice della strada;

- in secondo luogo, perché non considera che la notifica della cartella si palesa del tutto irrilevante rispetto alla successiva inerzia dell'amministrazione e, quindi, rispetto all'eccezione di prescrizione sopravvenuta;

- in terzo luogo, perché non si avvede che, laddove – come nel caso di specie – l'Agente della riscossione insista per l'accertamento giudiziale dell'esistenza del credito e, quindi, del proprio diritto di agire per la riscossione, si palesa del tutto inutile tentare la strada dell'annullamento d'ufficio;
- infine, perché non considera il vuoto di tutela che si determinerebbe nel campo tributario, dove il legislatore (con una scelta che è stata ritenuta legittima da Corte Cost. 13 luglio 2017, n. 181) non ha previsto né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di sgravio proposta dal contribuente, né l'impugnabilità del silenzio tacito su tale istanza.

► L'insegnamento giurisprudenziale in esame non può essere condiviso neppure nella parte in cui afferma che *<<l'attribuzione al debitore della scelta se far valere o meno l'estinzione della pretesa nei suoi confronti in dipendenza dell'inerzia del creditore prolungata nel tempo è strutturata, nella previsione normativa (artt. 2938 e 2939 c.c.) nella forma dell'eccezione, ovvero della facoltà del debitore di opporsi alla altrui pretesa creditoria, ove la stessa sia fatta valere nei suoi confronti e sia fatta valere quando ormai l'inerzia del titolare del diritto si è protratta per il periodo di tempo preso in considerazione dalla legge al fine di determinarne l'estinzione. Deve escludersi, perché estranea all'operatività giudiziale e oppositiva della prescrizione come fatto estintivo del credito altrui, che essa possa esser fatta valere in via di azione, a mezzo, come in questo caso, di un'azione di mero accertamento>>.*

Tale statuizione (espressa, peraltro come *obiter dictum*) è implicitamente smentita da una successiva pronuncia (Cass. 10809/2017), con la quale la Suprema Corte – sempre in materia di “opposizione a ruolo” – ha evidenziato l’errore commesso dal giudice del merito per aver omesso del tutto di verificare se, dopo la notifica della cartella esattoriale, fosse nuovamente decorso il termine di prescrizione.

Nella piena consapevolezza del superiore significato di indirizzo che le sentenze della Suprema Corte assumono rispetto al giudice di merito, ai sensi e per volontà dell’art. 65 r.d. 30.1.1941 n. 12, deve allora concludersi nel senso che l’affermazione contenuta in Cass. 22946/2016 non può essere seguita, così come già affermato in altri precedenti di questo Tribunale (si veda, in particolare, Trib. Napoli n. 1512/2018 – Pres. Giulio Cataldi) e di questo stesso giudice, ai quali si fa espresso riferimento anche nella presente sede.

L’agire per eccezione altro non è se non un diverso modo di esercizio del medesimo diritto che il singolo ben può far valere per via di azione, sempre che sia accertata la reale sussistenza di un interesse ad agire (del resto, già sotto il vigore dell’abrogato codice civile del 1865, si era sostenuta la pacifica ammissibilità di un’azione volta ad accertare l’intervenuta prescrizione del credito sulla base del vecchio art. 2112 c.c.).

A questa ricostruzione non osta il disposto di cui all’art. 2938 c.c. secondo cui “*il giudice non può rilevare d’ufficio la prescrizione non opposta*”, in quanto la non rilevabilità d’ufficio da parte del Giudice della prescrizione non implica l’inammissibilità di un’azione in giudizio volta ad accertare il medesimo effetto (anche l’annullabilità di un contratto non può essere rilevata d’ufficio, eppure non vi è dubbio che possa essere fatta valere in via di azione).

Allo stesso modo, l’art. 2939 c.c. nel prevedere che “*la prescrizione può essere opposta dai creditori e da chiunque vi ha interesse, qualora la parte non la faccia valere*” sembra ribadire che comunque non vi è alcun ostacolo a far valere la

suddetta causa di estinzione del diritto, da chiunque abbia un interesse concreto ed attuale.

Ciò che rileva, a ben vedere, non è l'astratta ammissibilità di far valere in via d'azione l'eccezione di prescrizione, ma l'esistenza di un concreto ed attuale interesse ad agire da parte del debitore; per il che deve così concludersi: <<*il fatto che l'estratto di ruolo attesti la permanente volontà dell'agente della riscossione di considerare quella cartella utile premessa per la futura azione esecutiva, legittima un'azione di accertamento negativo, basata su fatti estintivi successivi, quali l'intervenuta prescrizione del credito*>> (così Trib. Napoli n. 1512/2018 cit.).

Conclusione che vale ancor più nel caso in esame, rispetto al quale l'Agente della riscossione insiste affinché venga accertato il proprio diritto di agire per la riscossione del credito.

► Venendo, allora, al merito della controversia, la decisione del giudice di pace di ritenere il credito prescritto in assenza di atti interruttivi successivi alla notifica della cartella di pagamento, così come indicata nell'estratto di ruolo (7 febbraio 2007), è del tutto condivisibile, dovendo senz'altro escludersi che nella materia in esame possa trovare applicazione il termine di prescrizione decennale.

Come già affermato in altri precedenti di questo Tribunale, i diritti relativi a sanzioni pecuniarie in tema di circolazione stradale sono soggetti alla prescrizione quinquennale ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 28 L. 689/81 e 209 C.d.S. e tale termine non subisce alcuna modificazione a seguito della definitività della sanzione in ipotesi di mancata opposizione, posto che il principio della prescrizione decennale dell'*actio iudicati* (art. 2953 c.c.) risulta applicabile alla sola ipotesi in cui il titolo sia costituito da una sentenza di condanna. (si veda Trib. Napoli n. 2909/2014 e Cass. SS.UU. n. 23397/2016).

► Anche l'ulteriore e diversa tesi fatta valere dall'appellante, a cui avviso

troverebbe applicazione il termine decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c., in ragione di una ipotetica "novazione del credito" è stata già disattesa da numerosi precedenti di questo Tribunale, nei quali si è osservato che il potere di riscossione di cui è titolare l'Agente non si configura quale autonoma situazione giuridica di vantaggio autonoma e distinta dal diritto di credito dell'ente impositore, essendo in realtà espressione dell'esercizio dell'azione esecutiva. Conseguentemente è errato affermare che l'azione esecutiva (o – il che è lo stesso – il diritto alla riscossione) si prescrive in un termine diverso da quello previsto per il credito che si intende soddisfare: la prescrizione, estinguendo il diritto o il rapporto, fa venire meno tutti i mezzi di tutela giuridica di quel diritto o di quel rapporto, sia che si facciano valere in via di azione che di eccezione.

Vieppiù, la tesi sostenuta dall'appellante può dirsi definitivamente smentita dall'insegnamento della Suprema Corte, che con la sentenza n. 1088 del 17 gennaio 2019 ha avuto modo di osservare quanto segue: *<<il conferimento al concessionario della funzione di procedere alla riscossione dei crediti, nonché la regolamentazione ex lege della procedura e la previsione di diritti e obblighi del concessionario stesso, non determina il mutamento della natura del credito previdenziale e assistenziale, che è assoggettato per legge ad una disciplina specifica. Né tanto meno potrebbe determinarsi in tal modo una modifica del regime prescrizionale, che sarebbe incompatibile con il principio di "ordine pubblico" della irrinunciabilità della prescrizione, valorizzato anche dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 23397 del 17/11/2016, che ha affermato il principio richiamato dal giudice di merito ed alla quale occorre dare continuità (vedi sul punto anche Cass., Sez. lav., 15 ottobre 2014, n. 21830; Id. 24 marzo 2005, n. 6340; Id. 16 agosto 2001, n. 11140; Id. 5 ottobre 1998, n. 9865; Id. 6 dicembre 1995, n. 12538; Id. 19 gennaio 1968, n. 131). Stante il disposto dell'art. 3, comma 9, della l. n. 335 del 1995, la prescrizione ha nel caso un'efficacia effettivamente estintiva (e non soltanto acquisitiva in favore del*

soggetto passivo del potere di contrastare la pretesa avanzata dal creditore) posto che il decorso dei termini previsti dalla legge preclude il versamento dei contributi. In assenza di un titolo giudiziale definitivo, che accerti con valore di giudicato l'esistenza del credito contributivo e produca la rideterminazione in dieci anni della durata del termine prescrizionale ex art. 2953 c.c., continua a trovare applicazione, anche nei confronti del soggetto titolare del potere di riscossione, la speciale disciplina della prescrizione del credito prevista dall'art. 3 della legge n. 335 del 1995 e non ricorrono pertanto i presupposti per l'applicazione della regola generale sussidiaria di cui all'art. 2946 c.c. Né giova alla tesi della ricorrente il richiamo all'art. 20 comma 6 del d.lgs n. 112 del 1999, che prevede un termine di prescrizione strettamente inerente al procedimento amministrativo per il rimborso delle quote inesigibili, che in alcun modo può interferire con lo specifico termine di prescrizione previsto dalla legge per azionare il credito nei confronti del debitore>>.

Dunque, l'appello deve essere rigettato.

Le spese di lite del presente grado restano compensate rispetto al Comune di Napoli, stante l'adesione prestata da tale parte processuale all'accoglimento del gravame, mentre seguono la soccombenza con riguardo all'altro convenuto e si liquidano come da dispositivo con attribuzione all'Avv. Nicola Albano dichiaratosi procuratore antistatario.

P.Q.M.

il Tribunale di Napoli, in composizione monocratica, in persona del dott. Salvatore Di Lonardo, definitivamente pronunciando nel giudizio di appello avverso la sentenza n. 2235/2016 resa dal Giudice di Pace di Napoli in data 21/28 settembre 2016; ogni altra istanza disattesa, così provvede:

- a) rigetta l'appello e per l'effetto conferma la sentenza impugnata;
- b) compensa le spese del presente grado di giudizio tra l'appellante ed il Comune di Napoli;
- c) condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite del presente gra-

do di giudizio, in favore di Rossi Massimiliano, che liquida nella misura di euro 800,00 (ottocento/00) per compenso professionale, oltre rimborso spese generali (15%), IVA e CPA come per legge, con attribuzione all'Avv. Nicola Albano.

Ai sensi dell'art. 13 co. 1-quater d.P.R. 115/02 come modif. dalla L. 228/12, si dà atto della sussistenza dei presupposti di legge per il pagamento a carico dell'appellante di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione principale.

Così deciso il 22 marzo 2019

Il Giudice

dott. Salvatore Di Lonardo