

Sentenza n. 242/2019 pubbl. il 23/01/2019

RG n. 218/2016

N. R.G. 218/2016

Repert. n. 614/2019 del 23/01/2019

Registrato il: 24/01/2019 n.943/2019 importo ,00



Allegato 6

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE
02 Seconda sezione CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Susanna Zanda
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. **218/2016** promossa da:

SILVANA BALLOTTA (C.F. BLLSVN62L43H183G), con il patrocinio dell'avv. SIRCA BERNARDINO, elettivamente domiciliato in Indirizzo Telematico presso il difensore avv. SIRCA BERNARDINO

ATTORE

contro

COMUNE DI SESTO FIORENTINO (C.F. 00420010480), con il patrocinio dell'avv. DORETTI CHIARA, elettivamente domiciliato in VIA VITTORIO VENETO 1 50019 SESTO FIORENTINO presso il difensore avv. DORETTI CHIARA

EQUITALIA CENTRO S.P.A. (C.F. 03078981200), con il patrocinio dell'avv. GUALTIERI PIERGIANNI, elettivamente domiciliato in VIA GIUSEPPE MAZZINI 42 48100 RAVENNA presso il difensore avv. GUALTIERI PIERGIANNI

CONVENUTI

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con atto di citazione in opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. Silvana Ballotta ha convenuto in giudizio il Comune di Sesto Fiorentino ed Equitalia Centro S.p.a. al fine di sentir:

- dichiarare la sospensione dell'intimazione di pagamento n. **04120159015022766000** emessa da Equitalia Spa relativamente alle cartelle di pagamento n. 04120050010885872000 e 04120060000130106000;
- annullare l'intimazione di pagamento n. **04120159015022766000** relativamente alle cartelle di pagamento n. 04120050010885872000 e 04120060000130106000 per l'importo complessivo di €7.576,22 per intervenuta prescrizione dei relativi crediti;
- condannare il Comune di Sesto F.no al rimborso delle competenze e delle spese dell'odierno giudizio.

Si è costituito in giudizio il Comune di Sesto Fiorentino rilevando di aver provveduto allo sgravio delle somme relative alla cartella n. 04120050010885872000 mentre per quanto concerne la cartella n. 04120060000130106000, il Comune ha rilevato di aver disposto lo sgravio solo con riferimento ad alcuni verbali, confermando, invece, gli altri importi relativi ai verbali n. 741/C/04, n.



742/C/04, n. 669/C/04 e n. 1376/C/04. Tali verbali sono stati regolarmente notificati alla Ballotta la quale li aveva impugnati nei termini al pari della cartella successivamente notificata. Le somme contenute nella seconda cartella esattoriale erano dunque dovute.

Il Comune ha infine rilevato che, per quanto attiene alla fase successiva alla formazione dei ruoli esattoriali e alla consegna da parte del Comune creditore ad Equitalia, l'unico soggetto chiamato a rispondere è Equitalia; infatti, la formazione della cartella e la sua notifica, al pari degli atti successivi, sono di esclusiva competenza di Equitalia.

Si è costituita in giudizio Equitalia Spa rilevando come in primo luogo la ricorrente non abbia dedotto alcun vizio del procedimento di notificazione delle cartelle di pagamento limitandosi a sostenere la prescrizione quinquennale del credito relativo all'intimazione n. 04120159015022766000; invece, secondo la tesi di Equitalia, la prescrizione è decennale come confermato anche da una sentenza dello stesso tribunale di Firenze su caso analogo.

Dunque considerato che la notifica delle cartelle è avvenuta regolarmente, resta preclusa al debitore la possibilità di far valere vizi propri delle cartelle, vizi che avrebbero dovuto essere fatti valere tempestivamente, impugnando le cartelle e non già, come avvenuto, gli atti successivi contenenti intimazioni di pagamento. Le cartelle di pagamento non sono state impugunate nei termini di legge previsti e pertanto i relativi crediti sono divenuti definitivi e tutte le pretese creditorie ivi contenute non si sono prescritte, non essendo trascorsi dieci anni tra le notificazioni delle cartelle di pagamento e la notificazione dell'intimazione di pagamento. Pertanto: la cartella di pagamento n. 04120060000130106000, notificata in data 13/05/2006, non impugnata, e l'intimazione di pagamento n. 04120159015022766000, notificata in data 27/10/2015 sono da ritenersi perfettamente valide, non essendo trascorso il termine prescrizione decennale; la cartella di pagamento n. 04120050010885872000, notificata in data 23/07/2005, non impugnata, e intimazione di pagamento n. 04120159015022766000, notificata in data 27/10/2015, sono anch'esse pretese valide.

All'udienza del 19.06.2016 le parti hanno dato atto dell'avvenuto totale sgravio della cartella esattoriale 04120050010885872000 di €190,62 e del parziale sgravio della cartella n. in base alla recente rottamazione delle cartelle Equitalia riferite a crediti sorti tra il 2000 e il 2010 di importi inferiori ad euro mille.

La causa perdura con riguardo a parte delle partite di cui alla seconda cartella n. 04120050010885872000 e precisamente con riguardo ai verbali n. 741/C/04, n. 742/C/04, n. 669/C/04 e n. 1376/C/04.

In data odierna l'opponente ha insistito sulla prescrizione del credito rilevando che l'intimazione di pagamento risultava notificata persino dopo che erano trascorsi anni 5 dalla notifica della stessa cartella e relativamente per giunta a verbali risalenti all'anno 2004.

In particolare ha prodotto alcune decisioni della Corte di Cassazione tra cui ord. 6255/2018 che affermano come l'art. 2953 c.c. che prevede la prescrizione di dieci anni *per l'actio iudicati*, non possa trovare applicazione allorquando la formazione dell'irretrattabilità del titolo non avvenga su base giudiziale ossia non si tratti di titolo giudiziale, come in questo caso.

In casi di crediti delle PA divenuti esecutivi per mancata impugnazione del titolo amministrativo la prescrizione è di cinque anni giusta legge 689/81 ricavabile, per le sanzioni amministrative, dalla legge 689/81, che prevede appunto la prescrizione di anni cinque per l'esercizio del potere sanzionatorio della PA con la conseguenza che ove la PA non proceda in executivis entro cinque anni, la prescrizione estingue la pretesa sanzionatoria; quando invece sulla cartella si sia formato un titolo giudiziale il termine è decennale applicandosi la prescrizione generale dell'*actio iudicati* ricavabile dall'art.2953 c.c..

Ciò sarebbe confermato anche dalle sentenze cass. un. 23397/ 16 e dalla recente ordinanza 6255/2018.

Considerato dunque che la cartella esattoriale n. 04120060000130106000 è stata notificata in data 13.5.2006 il credito si è prescritto il 12.5.2011, e conseguentemente l'intimazione di pagamento avvenuta in data 27 ottobre 2015 è avvenuto quando il credito era già estinto per prescrizione.



Tanto premesso si rileva che effettivamente l'art. 2953 c.c. disciplina la prescrizione dell'azione *iudicati* ossia del diritto di azione riferibile per lo Stato e per gli enti territoriali di formazione giudiziale che potrà essere una sentenza, un decreto ingiuntivo non opposto ovvero opposto ma con opposizione non coltivata.

L'art. 2946 c.c., inoltre, nell'individuare un termine generale ordinario di prescrizione di tutti i diritti, si riferisce ai diritti per i quali non siano previsti specifici termini prescrizionali e si riferisce inoltre ai diritti non di azione ma sostanziali; infatti, il diritto di procedere in executivis è già fissato in dieci anni per i titoli di formazione giudiziale, indipendentemente dalla natura e oggetto dell'originario diritto sostanziale; si verifica dunque con l'art. 2953 c.c. una conversione dell'originario termine più breve previsto per l'esercizio del diritto sostanziale, in un altro termine più lungo di anni dieci, che comincia per giunta a decorrere dal passaggio in giudicato del titolo giudiziale.

Si verifica quindi per effetto dell'art. 2953 c.c. un indubbio e significativo allungamento del tempo totale entro il quale un diritto sostanziale può essere fatto valere dal cittadino e portato ad attuazione.

Diverso è il caso in cui la pretesa sia vantata dallo Stato o altra pubblica amministrazione periferica (le Regioni, i Comuni) o anche da quegli enti (come ad es. l'INPS, le Direzioni provinciali del Lavoro), ai quali la legge riconosce il potere autoritativo di emettere ordinanze ingiunzione, o formare dei ruoli capaci di acquisire un'automatica "irretrattabilità" per mancata opposizione del cittadino del tutto bypassando il vaglio del giudice.

Per quanto riguarda ad esempio le ordinanze ingiunzione in materia sanzionatoria, emesse in tema ad es di violazioni al codice della strada, materia di questo giudizio, o in tema di violazione della disciplina del lavoro e di contributi (direzioni del Lavoro o INPS), la legge 689/81 prevede espressamente un termine di anni 5 per l'esercizio di tale potere sanzionatorio decorrente dalla commessa violazione (art. 28 legge 689/81).

In casi di questo tipo quindi, allorquando la PA, o l'ente territoriale o l'INPS emette l'ordinanza ingiunzione entro i cinque anni dalla violazione, e proceda a notificare entro lo stesso termine anche la cartella di pagamento (termine da considerare a partire dalla commessa violazione o dall'atto interruttivo successivo), occorre chiedersi se a seguito dell'irretrattabilità della pretesa si verifichi un effetto analogo di "conversione" del termine prescrizionale originario per analogia con l'art. 2953 c.c. nel senso che dopo la notifica della cartella o dell'atto comunque suscettibile di fondare un'esecuzione forzata senza il vaglio giurisdizionale della pretesa, la PA abbia poi dieci anni per agire in executivis.

Orbene non può sottacersi che effettivamente vi sia stato fino al novembre 2016 un contrasto giurisprudenziale, peraltro meglio avvertibile nella giurisprudenza di merito, nel senso che secondo un orientamento maggioritario e tradizionale l'art. 2953 c.c. avrebbe un ambito limitato alla lettera legis ossia ai titoli di formazione giudiziale e non sarebbe possibile estenderne la portata anche alle riscossioni coattive delle pubbliche amministrazioni, per le quali continua a valere il termine prescrizionale previsto per l'estinzione (per mancato esercizio) del credito sottostante (la pretesa dell'ente impositore).

Secondo tale orientamento dopo la notifica della cartella esattoriale si verifica esclusivamente l'effetto sostanziale della irretrattabilità della pretesa sostanziale dedotta dalla PA, la quale, tuttavia, per agire in executivis aggredendo il patrimonio del debitore dovrà comunque farlo entro il termine minore stabilito dalla legge speciale previsto per quel tipo di tributo, contributo o tassa o sanzione.

Vi è quindi coincidenza tra termine prescrizionale del tributo, tassa o contributo o anche per l'emanazione di un'ordinanza ingiunzione di tipo sanzionatorio (codice della strada, materia del lavoro violazioni), e il termine per l'inizio della riscossione coattiva del credito (fatta coincidere con l'avviso di pagamento).



Sentenza n. 242/2019 pubbl. il 23/01/2019

RG n. 218/2016

Repert. n. 614/2019 del 23/01/2019

Registrato il 24/01/2019 n. 943/2019 importo ,00

Se dunque è stabilito dalla legge sulle sanzioni amministrative (689/81) un termine di 5 anni per l'esercizio del potere sanzionatorio, ciò si concilia con la ratio della cartella (equiparata al titolo esecutivo) che l'intimazione di pagamento (primo atto esecutivo- assimilato al precetto) dovrà avvenire entro comunque anni 5 dalla violazione o dall'atto interruttivo notificato (verbale di accertamento, notifica ordinanza ingiunzione, notifica cartella).

D'altra parte se la ratio della prescrizione breve dei crediti dello Stato ed enti equiparati, è quella di evitare che il cittadino si trovi esposto per un tempo irragionevole o eccessivo all'azione esecutiva dello Stato senza alcun vaglio giurisdizionale, deve conseguentemente escludersi, per contrasto a quella ratio legis, l'allungamento dei termini che deriverebbe dall'applicazione estensiva e/o analogica dell'art. 2953 c.c..

La stessa previsione di termini perentori per la formazione del titolo esecutivo - di formazione amministrativa - mal si concilia poi con la conversione dei termini prescrizionali, discendente dall'art. 2953 c.c. che andrebbe applicata a tutte indistintamente le pretese dello Stato, quale che sia il minor termine perentorio previsto dalle leggi speciali.

L'estensione analogica dell'art. 2953 c.c. e la conversione del termine prescrizionale ivi previsto, si porrebbe in contrasto con la ratio di tutte quelle leggi che hanno istituito termini perentori per l'esercizio del potere autoritativo dello Stato (2 anni per i crediti erariali, 5 anni per i contributi previdenziali e per le sanzioni (al codice della strada e in materia di lavoro ecc.) ed esporrebbe il cittadino ad uno stato di ingiustificabile incertezza potendo la PA azionare una propria pretesa suggellata dalla cartella esattoriale notificata pure nei termini, anche decorsi 9 anni decorrenti dalla irretrattabilità del titolo amministrativo.

Ciò è stato giudicato del tutto inammissibile dalla Corte di Cassazione che anche recentemente con ordinanza 2018/6255 ha confermato i principi di diritto espressi nella sentenza a sezioni unite anno 2016 n. 23397/3016: *"Il principio, di carattere generale, secondo cui la scadenza del termine perentorio sancito per opporsi o impugnare un atto di riscossione mediante ruolo, o comunque di riscossione coattiva, produce soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito, ma non anche la cd. "conversione" del termine di prescrizione breve eventualmente previsto in quello ordinario decennale, ai sensi dell'art. 2953 c.c., si applica con riguardo a tutti gli atti - in ogni modo denominati - di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva di crediti degli enti previdenziali, ovvero di crediti relativi ad entrate dello Stato, tributarie ed extratributarie, nonché di crediti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali, nonché delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie o amministrative e così via. Pertanto, ove per i relativi crediti sia prevista una prescrizione (sostanziale) più breve di quella ordinaria, la sola scadenza del termine concesso al debitore per proporre l'opposizione, non consente di fare applicazione dell'art. 2953 c.c., tranne che in presenza di un titolo giudiziale divenuto definitivo"*.

Anche in precedenza la Suprema Corte di cassazione a sezioni unite nel 2009 aveva affermato il seguente principio nella sentenza 25790: *"Il diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione di norme tributarie, derivante da sentenza passata in giudicato, si prescrive entro il termine di dieci anni, per diretta applicazione dell'art. 2953 cod. civ., che disciplina specificamente ed in via generale la cosiddetta "actio iudicati", mentre, se la definitività della sanzione non deriva da un provvedimento giurisdizionale irrevocabile vale il termine di prescrizione di cinque anni, previsto dall'art. 20 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472, atteso che il termine di prescrizione entro il quale deve essere fatta valere l'obbligazione tributaria principale e quella accessoria relativa alle sanzioni non può che essere di tipo unitario"*.



Sentenza n. 242/2019 pubbl. il 23/01/2019

RG n. 218/2016

Report n. 614/2019 del 23/01/2019

Registrato il 24/07/2019 n. 743/2019 importo ,00

Per tali motivi deve disporsi come richiesto l'annullamento dell'avviso di pagamento con riferimento alla cartella n. 04120060000130106000 con riferimento ai verbali n. 741/C/04, n. 742/C/04, n. 669/C/04 e n. 1376/C/04. Per il resto l'avviso di pagamento è caducato a seguito dello sgravio intervenuto in corso di causa con conseguente cessazione della materia del contendere.

Le spese vanno compensate al 50% tenendosi conto da un lato della vittoria dell'opponente, e dall'altro lato del contrasto giurisprudenziale esistente all'epoca dell'introduzione del giudizio (2016) e ancor prima al momento della notifica dell'avviso di pagamento da parte di Equitalia.

L'applicazione di una compensazione solo parziale della soccombenza trova giustificazione nel fatto che i convenuti abbiano resistito in giudizio anche dopo l'emanazione della sentenza a sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione, risalente al 17.11.2016, e dopo quindi l'affermazione del principio di diritto ivi contenuto, che suggeriva, invece, di procedere allo sgravio anche degli importi residui contestati in questo giudizio (per oltre 7.000,00 euro), e ciò per prescrizione del credito vantato dall'ente impositore e coltivato comunque dal concessionario in assenza di sgravio da parte dell'ente impositore. D'altra parte Equitalia ed ente impositore sono sotto questo profilo sullo stesso piano atteso che la notifica tardiva dell'avviso di pagamento è un atto e un ritardo riferibile ad Equitalia, la quale ben avrebbe potuto evitare di richiedere e poi insistere per ottenere un pagamento di un debito prescritto da molti anni.

La quantificazione delle spese viene fatta in base al valore della causa, detraendo gli onorari della fase istruttoria e dividendo per due in ragione del 50% di compensazione.

P.q.m.

Il tribunale

Definitivamente pronunciando:

annulla l'intimazione di pagamento n. **04120159015022766000** emesso da Equitalia Spa e notificato in data 27 ottobre 2015 dichiarando, quanto alla cartella n. 04120060000130106000 estinti i crediti relativi ai verbali n. 741/C/04, n. 742/C/04, n. 669/C/04 e n. 1376/C/04 (tutti dell'anno 2004);

e dichiarando cessata la materia del contendere sugli altri verbali della stessa cartella e su tutti i verbali della cartella esattoriale n. 04120050010885872000 stante l'avvenuto sgravio in corso di causa.

Compensa le spese del giudizio al 50% tra le parti e per l'effetto condanna i convenuti a rifondere solidalmente all'attore opponente il residuo 50% che liquida in euro 1800,00 per onorari, euro 152,00 per spese vive, oltre accessori di legge.

Così deciso in Firenze il 23.1.2019

Il Giudice dott.ssa Susanna Zanda

