



TRIBUNALE ORDINARIO di ANCONA
SECONDA CIVILE

VERBALE DELLA CAUSA n. r.g. **4523/2023**

tra
AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE


appellante

e

appellato

Oggi **26 settembre 2024** ad ore **14,07** innanzi al dott. Gabriella Pompetti, sono comparsi:

Per AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE l'avv. Emiliano Binda in sostituzione per delega orale dell'avv. MARRONI EDOARDO il quale precisa le conclusioni come da atto di appello;

Per  l'avv. RUBERTO ANGELO il quale precisa le conclusioni come da comparsa di costituzione;
si dà inizio alla discussione orale;
entrambi i procuratori discutono riportandosi ai propri scritti difensivi; si rimettono al Giudice per le spese; l'avv. Ruberto ribadisce la richiesta di distrazione delle spese.

IL GIUDICE

dato atto si ritira in Camera di Consiglio;
all'esito dà lettura alle parti presenti della sentenza che viene immediatamente depositata ai sensi e per gli effetti dell'art. 281 sexies c.p.c.

Il Giudice
dott. Gabriella Pompetti



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI ANCONA
Seconda Sezione Civile

In composizione monocratica ed in persona del Giudice Dott.ssa Gabriella Pompetti, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa civile in II grado iscritta al n. RG 4523-2023, discussa e decisa ex art. 281 *sexies* c.p.c. alla odierna udienza di discussione del 26/09/2024, e promossa da:

AGENZIA DELLE ENTRATE – RISCOSSIONE (C.F. e P.I. 13756881002), in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede legale in Roma, Via Giuseppe Grezar n. 14, rappresentata e difesa dall'Avv. Edoardo Marroni ed elettivamente domiciliata presso lo studio del suo difensore in Siena Banchi di Sotto n. 81, giusta procura alle liti allegata all'atto di citazione in appello depositato telematicamente in data 11.09.2023;

-appellante-

CONTRO

[REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] rappresentato e difeso dall'Avv. Angelo Ruberto ed elettivamente domiciliato presso lo studio del suo difensore in Bologna alla Via Marconi n. 41, giusta procura in calce all'atto introduttivo del giudizio di primo grado, allegata alla comparsa di costituzione e risposta depositata telematicamente in data 30.10.2023;

-appellato-

OGGETTO: *“appello avverso la sentenza n. 308/2023 emessa in data 28.07.2023 dal Giudice di Pace di Ancona Dott.ssa Lorena Volpone, depositata in Cancelleria in data 28.07.2023, a definizione del procedimento di cui al n. 3501/2022 R.G.”*


CONCLUSIONI

Alla udienza del 26/09/2024 i procuratori delle parti hanno precisato le conclusioni e discusso la causa come da relativo verbale di udienza da intendersi ivi integralmente richiamato e trascritto e di cui la presente sentenza è parte integrante ai sensi e per gli effetti dell'art. 281 *sexies* c.p.c.


FATTO E MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello proposto da Agenzia delle Entrate - Riscossione avverso la sentenza n. 308/2023 del Giudice di Pace di Ancona è infondato e come tale va rigettato con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Si è giunti a tale conclusione sulla base delle motivazioni di fatto e di diritto che si vanno ad illustrare.

Con ricorso del 9.11.2022,  proponeva avanti al Giudice di Pace di Ancona opposizione al preavviso di fermo amministrativo ex art. 7 D. Lgs. n. 150/2011 che gli era stato notificato in data 12.10.2022 a mezzo pec dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione.

La difesa del ricorrente chiedeva, previa sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato, di dichiarare la nullità del preavviso di fermo documento n. 00380202200001898000 notificato a mezzo pec in data 12.10.2022; di annullare l'intero debito in esso riportato; in subordine, di ridurre il debito alle sole violazioni del codice della strada con esclusione di eventuali ulteriori sanzioni, interessi ed oneri di riscossione (conclusioni rassegnate a pag. 13 ricorso introduttivo).

La difesa di  per quanto d'interesse, in sintesi esponeva che:

- aveva ricevuto in data 12.10.2022 la notifica da parte dell'Agenzia delle Entrate Riscossione del preavviso di iscrizione del fermo amministrativo n. 00380202200001898000 Fascicolo n. 2022/000005401 del motociclo ER83107, con sottese delle cartelle di pagamento relative a presunte violazioni di norme del C.d.S. per un importo di complessivi € 2.884,81;

- né le contravvenzioni né le cartelle di pagamento erano mai state notificate validamente all'opponente, il quale ne aveva avuto conoscenza solo a seguito della notifica dell'atto ivi opposto, ovvero del preavviso di fermo;

- pertanto – eccepita la nullità / annullamento del preavviso di fermo amministrativo stante il mancato invio degli atti presupposti – l'Amministrazione richiedente era decaduta dalla facoltà di pretendere l'adempimento, in violazione dell'art. 201 C.d.S., per difetto di valida notifica di tutti gli atti precedenti, atteso che i verbali delle contestate infrazioni non erano mai stati ricevuti dal ricorrente, né le cartelle di pagamento, né il prodromico avviso di accertamento;

- eccepiva anche l'annullamento del preavviso e del debito con esso contestato per la carenza e incompletezza della motivazione in violazione dell'art. 7 L. 212/2000 e dell'art. 24 Costituzione, poiché nel preavviso di fermo venivano elencati sommariamente i verbali di contestazione di violazione, senza la specificazione della data e del luogo della commessa infrazione, per cui non era possibile un controllo approfondito dell'operato della P.A. e della legittimità della pretesa (cfr. ricorso introduttivo in atti).

Alla prima udienza del 23.01.2023 non si costituiva l'Agenzia delle Entrate Riscossione, pertanto il Giudice di Pace, previo mutamento del rito, vista la regolarità della notifica, ne dichiarava la contumacia, rinviando per la precisazione delle conclusioni e la discussione all'udienza del 17.02.2023.

Si costituiva Agenzia delle Entrate – Riscossione con comparsa di costituzione e risposta depositata il 26.01.2023, avversando le opposte pretese sul presupposto che il preavviso di fermo amministrativo opposto n. 00380202200001898 era stato emesso sulla base di tre cartelle di pagamento tutte regolarmente notificate; in particolare:

- la cartella di pagamento 00320190010056942 000 (ruoli nn.2019/0002140, 2019/2141, 2019/2143) della Prefettura di Roma era stata notificata il 10/10/2019, come risultava dal doc. n. 3 allegato;

- la cartella di pagamento 00320190003388741 000 (Ruolo n. 0000971) del Comune di Fiumicino era stata notificata il 17.06.2019, come risultava dal doc. n. 4 allegato;

- la cartella di pagamento 00320190010657301 000 (Ruoli nn.2019/2711, 2019/2712) della Prefettura di Roma era stata notificata il 29.11.2019, come risultava dal doc. n. 5 allegato;
- contestava l'eccepito difetto di motivazione in quanto il preavviso opposto era completo, infatti recava l'indicazione del debito scaduto, della sua composizione, le causali dello stesso, la descrizione degli importi inevasi, il bene oggetto dell'iscrizione effettuata dall'Agente della Riscossione nel rispetto degli adempimenti previsti dal d.p.r. 602/73, le modalità di estinzione della posizione debitoria, l'avvertimento che, nell'ipotesi di mancato pagamento, si farà ricorso al recupero forzoso credito vantato.

Tanto premesso in fatto, svolte le considerazioni in diritto, Agenzia delle Entrate - Riscossione concludeva chiedendo di dichiarare la propria carenza di legittimazione passiva per le eccezioni riferibili all'Ente impositore (ovvero nella specie la Prefettura di Roma e il Comune di Fiumicino, quali enti creditori competenti nella fase della notifica dei verbali sottostanti alle pretese opposte), di dichiarare la validità e l'efficacia dell'atto impugnato e degli atti sottesi, con vittoria di spese e compensi professionali (cfr. conclusioni rassegnate a pag. 10 comparsa Agenzia delle Entrate Riscossione cit.).

All'udienza del 17.02.2023 nessuno era presente per l'Agenzia delle Entrate riscossione, la difesa del ricorrente insisteva per l'accoglimento delle conclusioni formulate e il Giudice di Pace tratteneva la causa in decisione.

Con sentenza n. 308/2023 pubblicata il 28.07.2023, il Giudice di Pace di Ancona accoglieva il ricorso e condannava l'Agenzia delle Entrate Riscossione al pagamento delle spese di lite (cfr. sentenza in atti).

Nella motivazione, il Giudice di Pace riteneva testualmente che:

“L'opposizione è fondata.

Nel caso di specie quindi il ricorrente proponendo l'eccezione relativa alla mancata notifica dei verbali di accertamento e delle successive cartelle esattoriali ha inteso proporre opposizione a tali atti e non al semplice avviso di fermo che è un atto che non è neppure previsto dalla legge.

Tuttavia dalle ricevute postali di notifica risulta che queste non sono state regolarmente consegnate.

Considerato che tale accertamento costituisce il presupposto indispensabile per procedere alla contestazione dei verbali, si deve procedere a tale ultimo accertamento.

L'opposta a fronte della contestazione del ricorrente non ha prodotto alcuna prova in merito all'avvenuta notifica dei verbali di accertamento nel prescritto termine di legge dalla violazione e pertanto i verbali stessi devono ormai intendersi decaduti ai sensi dell'art. 201 c.d.s. e vengono per tali motivi annullati.

Orbene l'opposta è responsabile, in via solidale, che in qualità di concessionaria per l'esazione, non solo non ha preventivamente controllato la regolarità del titolo esecutivo portato dall'ente che ha accertato la violazione a riscossione incombendo sulla stessa il relativo onere sulla base del rapporto di concessione, ma ha anche minacciato con l'avviso di fermo un procedimento cautelare (il fermo di bene mobile registrato) per il quale la legge non gli conferisce alcun potere.

Il potere di procedere al fermo amministrativo può infatti avvenire unicamente per la riscossione delle sanzioni previste dal DPR 602/73 (tributi e tasse dello Stato e degli enti pubblici) come modificato ed integrato dai successivi provvedimenti legislativi e la procedura di attuazione deve essere quella prevista dal regolamento emanato con decreto del Ministero delle Finanze n. 503 del 7 settembre 1998 (G.U. n. 026 del 02/02/1999) che nel caso di specie non è stata adottata e neppure poteva esserlo" (cfr. motivazione pag. 2-3 sentenza in atti).



Avverso la suddetta sentenza proponeva appello – con atto di citazione notificato in data 11/09/2023- l'Agenzia delle Entrate riscossione, chiedendo l'accoglimento delle seguenti e testuali conclusioni: "Voglia l'Ecc.mo Tribunale Ordinario di Ancona accogliere le ragioni del presente atto di citazione in appello e per l'effetto annullare e/o riformare la sentenza n. 308/2023 emessa in data 28 Luglio 2023 dal Giudice di Pace di Ancona Dott.ssa Lorena Volpone, depositata in Cancelleria in data 28 Luglio 2023, a definizione del procedimento di cui al n. 3501/2022 del ruolo generale, confermando gli atti impositivi impugnati. (...) Con vittoria di spese e compensi di lite" (conclusioni rassegnate a pag. 4 dell'atto di citazione in appello depositato telematicamente in data 11.09.2023).

A fondamento dell'appello, la difesa di Agenzia delle Entrate Riscossione poneva due motivi. La difesa di parte appellante eccepiva -in primo luogo- che il Giudice di prime cure non si era pronunciato in ordine alla richiesta di integrazione del contraddittorio spiegata dalla Agenzia delle

Entrate riscossione, che nel proprio atto introduttivo aveva eccepito la propria carenza di legittimazione passiva.

Ad avviso di parte appellante, infatti, ricadeva sull'ente creditore l'onere di dimostrare la correttezza del proprio operato in ordine alle notifiche degli atti sottesi alle cartelle di pagamento nn. 00320190010056942 000 della Prefettura di Roma notificata il 10.10.2019, 00320190003388741 000 del Comune di Fiumicino notificata il 17.06.2019 e 00320190010657301 000 della Prefettura di Roma notificata il 29.11.2019.

Con il secondo motivo di appello, la difesa dell'appellante censurava la decisione del Giudice di Pace laddove affermava che le sottese cartelle di pagamento non erano state regolarmente consegnate, mentre l'Agenzia delle Entrate riscossione aveva depositato in primo grado copia delle relate di notifica, quali documenti nn. 3-4-5 allegati al proprio atto introduttivo.

Con comparsa di risposta depositata telematicamente il 30.10.2023 si costituiva 
 il quale concludeva chiedendo che venisse dichiarato il rigetto dell'appello proposto, con vittoria di spese e competenze di lite da distrarsi al procuratore antistatario (cfr. conclusioni rassegnate a pag. 4 comparsa cit.).

All'udienza di comparizione delle parti del 25.01.2024 i procuratori delle parti chiedevano fissarsi udienza di precisazione delle conclusioni e questo Giudice fissava per la discussione orale e per la decisione ex art. 281 *sexies* c.p.c. l'udienza del 26.09.2024.

In assenza di ulteriore attività la causa giungeva -quindi- alla odierna udienza del 26.09.2024 per la discussione e decisione ex art. 281 *sexies* c.p.c.

In diritto va premesso che è pacifico, in materia di violazioni del codice della strada, il principio di diritto espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in base al quale: *«L'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione, deve essere proposta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della*

cartella» (Cass., Sez. U., Sentenza n. 22080 del 22/9/2017; successivamente, Cass., Sez. 2 -, Ordinanza n. 26843 del 23/10/2018).

Le S.U. hanno risolto un contrasto formatosi in seno alla giurisprudenza di legittimità proprio in ordine al rimedio esperibile a fronte della notifica della cartella esattoriale per il pagamento di sanzioni amministrative relative a violazioni del Codice della Strada, per l'ipotesi nella quale l'interessato deduca che il verbale di accertamento dell'infrazione non gli sia stato notificato o sia stato notificato tardivamente ovvero oltre il termine di legge, provocando l'estinzione della violazione amministrativa. In via definitiva, dunque, si è confermato il precedente orientamento (v. Cass., Sez. 3 -, Sentenza n. 16282 del 4/8/2016; Sez. 3, Sentenza n. 1985 del 29/1/2014; Sez. 2 Sentenza n. 5871 del 13/3/2007) per cui il rimedio esperibile, in tali casi, è la opposizione cd. "recuperatoria" in senso ampio regolata dall'art. 22 della l. n. 689 del 1981 - *rectius*, attualmente, dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 -, atteso che le contestazioni contro la formazione del titolo basate su fatti impeditivi alla formazione dello stesso, devono essere fatte valere con lo strumento predisposto dall'ordinamento per impedire la formazione del titolo, ove il soggetto passivo deduca di non avere avuto conoscenza del relativo procedimento di formazione, in modo da poter opporsi al verbale di accertamento o all'ordinanza ingiunzione di pagamento (Cfr. anche, Cass., Sez. 3 -, n. 16282 del 4/8/2016) (cfr. Cass. n. 14266 del 25.05.2021).

“Come già statuito da Cass. Sez. U, Sentenza n. 22080 del 22/09/2017, «... l’art. 201, comma quinto, C.d.S. ... sancisce che «l’obbligo di pagare la somma dovuta per la violazione, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, si estingue nei confronti del soggetto a cui la notificazione non sia stata effettuata nel termine prescritto». La norma, letteralmente interpretata, delinea un fatto estintivo di quell’obbligo che, come si è detto, sorge a carico del trasgressore per effetto della commissione dell’illecito amministrativo.». Così, dunque, «L’azione diretta all’autorità giudiziaria ordinaria per dedurre il fatto estintivo/impeditivo costituito dalla omessa, tardiva od invalida notificazione del verbale di accertamento allora è quella attualmente disciplinata dall’art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011. Se l’interessato non è stato posto in condizioni di fruire di questa azione, la stessa dovrà essere esercitata nel termine di

trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, non potendo operare la decadenza se non a seguito della conoscenza dell'atto sanzionatorio da impugnare ... È vero che l'opposizione tipica si deve estrinsecare nella proposizione di un motivo di opposizione tendente ad inficiare la sussistenza delle condizioni di legge per emettere il provvedimento sanzionatorio, ma queste non attengono soltanto al merito della sanzione ma anche al procedimento di formazione del titolo che consente la riscossione esattoriale una volta divenuto definitivo ... Se il procedimento è viziato per omessa, invalida o tardiva notificazione del verbale di accertamento, il rimedio sarà appunto quello dell'opposizione a questo verbale ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011. Se proposta come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., la stessa azione va diversamente qualificata dal giudice adito, essendo a questi riservata l'attività di qualificazione della domanda, tenuto conto della causa petendi e del petitum esposti dalla parte» (Cass. civ. n. 4690 del 14.02.2022).

Venendo alla funzione dell'impugnazione della cartella in caso di mancata notifica del verbale di accertamento di violazioni al Codice della Strada, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno chiaramente affermato che *«L'azione esercitata dopo la notificazione della cartella di pagamento per dedurre il vizio di notificazione del verbale di accertamento, come sopra delineata, non è un'azione "recuperatoria" in senso proprio. Tale, infatti, si configura l'azione che venga esperita contro l'ordinanza-ingiunzione non notificata ... Viceversa, quando viene "recuperata", dopo la notificazione della cartella di pagamento, l'azione oggi disciplinata dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 per dedurre l'omessa od invalida notificazione del verbale di accertamento, non vi è spazio per lo svolgimento di difese diverse da questa, specificamente per difese nel merito della pretesa sanzionatoria. Infatti, se l'amministrazione – che è onerata della relativa prova, in ragione della natura di fatto costitutivo riconosciuto alla notificazione tempestiva – non dimostra di avere eseguito tempestivamente e validamente la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria è estinta. In sintesi, ciò che viene "recuperato" è la possibilità per il destinatario della pretesa di dedurre il fatto estintivo/impeditivo dell'omessa od invalida notificazione. ... se, per contro, l'amministrazione dimostri di avere ottemperato validamente alla notificazione, l'opposizione non potrà che essere*

dichiarata inammissibile: ogni difesa, anche di merito, è preclusa poiché si sarebbe dovuta svolgere nel termine di trenta giorni decorrente da quella notificazione». (Cass. civ. n. 4690 del 14.02.2022).

Pertanto costituisce principio pacifico quello secondo cui non è ammissibile l'impugnazione della cartella di pagamento (ovvero della ordinanza ingiunzione) per dolersi di vizi inerenti agli avvisi di accertamento già notificati e non opposti nei termini (" Cfr. fra le tante Cass. 2021 n. 9059; ex plurimis, Cass. n. 3338 del 2007; Cass. n. 17278 del 2005; Cass. n. 9820 del 2001).

L'accertata correttezza delle operazioni notificatorie concernenti i verbali di accertamento delle infrazioni al codice della strada osta alla proposizione di censure relative alla pretesa creditoria portata dalle ordinanze ingiunzioni emesse successivamente in quanto ormai divenuti (i verbali) definitivi per difetto d'impugnazione nei termini di cui all'art. 204 bis del codice della strada (opposizione ora regolata dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150).

Lo scopo cui è preordinata la notificazione delle violazioni al codice della strada, ai sensi dell'art. 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, è l'eventuale proposizione del ricorso al prefetto o del ricorso in sede giurisdizionale nei termini previsti, ed è dunque preordinata alla utile predisposizione delle proprie difese da parte del destinatario della contestazione (si vedano le sentenze n. 198 del 1996 e n. 255 del 1994 della Corte Costituzionale) e ciò al fine di impedire che il su citato verbale acquisisca la natura di titolo esecutivo (Può essere utile, invero, richiamare quanto queste Sezioni Unite già hanno affermato nella sentenza 22 settembre 2017, n. 22080, in particolare § 7.3: ove, dopo la notificazione della cartella di pagamento, l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada, attualmente disciplinata dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, sia proposta per dedurre l'omessa o invalida notificazione del verbale di accertamento, non vi è spazio per lo svolgimento di difese diverse da questa, specificamente per difese nel merito della pretesa sanzionatoria. Se l'amministrazione non dimostra di avere eseguito tempestivamente e validamente la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria è estinta; se, al contrario, l'amministrazione dà prova di avere ottemperato validamente alla notificazione,

l'opposizione deve essere dichiarata inammissibile perché tardiva; cfr. anche Cass. S.U. del 2022 n. 11550).

L'emissione della ingiunzione di pagamento implica che il verbale di accertamento presupposto sia stato legittimamente contestato o notificato al trasgressore il quale, perciò, ha avuto cognizione anche degli aspetti attinenti al merito dell'esercitata pretesa sanzionatoria (Cass., Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 11789 del 6/5/2019. Si rammenta altresì che ai fini del recupero delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme del codice della strada, i Comuni possono avvalersi della procedura di riscossione coattiva tramite ingiunzione, di cui al R.D. n. 639 del 1910, anche affidando il relativo servizio ai concessionari vi iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 44 del 1997, essendo tale affidamento consentito dall'art. 4, comma 2 sexies, del d.l. n. 219 del 2002, del quale non è intervenuta l'abrogazione - pure inizialmente disposta dall'art. 7, comma 2, del d.l. n. 70 del 2011, conv. con mod. nella l. n. 106 del 2011 - non essendo entrate in vigore le disposizioni cui essa era subordinata; cfr. Cass. n. 26308 del 2021; Cass., ord., 28/09/2017, n. 22710; v., in senso conforme, Cass. 21/03/2019, n. 8039 e Cass., ord., 20/02/2020, n. 4501).

A quanto sopra si aggiunga che – sempre per pacifica giurisprudenza della S.C.- qualora sia proposta un'opposizione a cartella di pagamento fondata su un'ordinanza ingiunzione che si assuma illegittimamente notificata (ora disciplinata dall'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011), giacché l'emissione di siffatta ordinanza implica che il verbale di accertamento presupposto sia stato legittimamente contestato o notificato al trasgressore -che perciò, ha avuto cognizione anche degli aspetti attinenti al merito dell'esercitata pretesa sanzionatoria- non può limitarsi a denunciare il vizio invalidante la notifica della ordinanza ingiunzione, ma deve far valere – a pena di inammissibilità della opposizione- in tal sede anche vizi che attengono al merito della pretesa sanzionata (cfr. anche in motivazione Cass. 2021 n. 3318; Cass., ord., 4/12/2018 n. 31256; Cass. 2019 n. 11789).

D'altronde la S.C. è pacifica nell'affermare che: *“l'opposizione all'ingiunzione fiscale integra una domanda diretta all'accertamento dell'illegittimità della pretesa fatta valere con l'ingiunzione stessa,*

rispetto alla quale l'opponente assume la veste di attore" (cfr. anche in motivazione Cass. 2021 n. 26308).

L'impugnazione del preavviso di fermo amministrativo introduce -infatti- un ordinario giudizio di accertamento, e non una opposizione all'esecuzione, come stabilito dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, Ordinanza n. 15354 del 22/07/2015, Rv. 635989 - 01; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 24092 del 03/10/2018, Rv. 651364 - 01).

La S.C. è pacifica nell'affermare che *"il preavviso di fermo amministrativo è autonomamente impugnabile, ma, ove gli atti impositivi presupposti siano diventati definitivi, essendo stati notificati e non impugnati entro i termini di legge, possono essere fatti valere solo vizi del preavviso stesso e non già censure proprie dei suddetti atti impositivi presupposti"* (ex multis, Sez. 5, Ordinanza n. 15695 del 17.5.2022, Cass. 2022 n. 28509; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 29200 del 21.12.2020; Sez. 5, Ordinanza n. 23266 del 23.10.2020; Sez. 5, Sentenza n. 13138 del 25.5.2018; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 32243 del 13.12.2018; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 701 del 15/01/2014).

Orbene da quanto sopra va in primo luogo rilevato che, diversamente da quanto rilevato dal Giudice di Pace di Ancona, l'azione esercitata non è qualificabile quale opposizione alla esecuzione ex art. 615 c.p.c. né tanto meno opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c., ma come ricorso ex art. 7 D.lgs n. 150/2011 (come precisato sopra, qualora il potere di qualificazione non sia stato esercitato dal giudice a quo, esso può essere esercitato dal giudice ad quem, e ciò non solo ai fini del merito, ma altresì dell'ammissibilità dell'impugnazione; Cass. n. 4690 del 14.02.2022; altresì Cass. 2013 n. 14496; Cass. n. 8006/05, ma cfr. anche n. 16379/05, n. 4507/06, n. 11012/07, n. 21683/09 ed altre).

Traendo le conseguenze dall'orientamento della giurisprudenza della Suprema Corte sopra espresso, l'appello deve essere rigettato con conseguente conferma della sentenza di primo grado. Partendo per ordine logico ad esaminare il secondo motivo di appello, invero, l'Agenzia delle Entrate riscossione, sulla quale incombeva il relativo onere probatorio, in ragione della natura di fatto costitutivo riconosciuto alla notificazione tempestiva, non ha dimostrato che la notificazione del verbale di accertamento e degli atti presupposti (quali i relativi verbali di infrazione alle norme del Codice della Strada) siano stati eseguiti tempestivamente e validamente.

Infatti, dall'esame della documentazione depositata dall'Agenzia delle Entrate riscossione sub doc.ti nn. 3-4-5 allegati alla comparsa di costituzione e risposta in primo grado, emerge che si tratta:

- Doc. 3 Estratto di ruolo e referto di notifica cartella di pagamento n. 00320190010056942 000;
- Doc.4 Estratto di ruolo e referto di notifica cartella di pagamento n. 00320190003388741 000;
- Doc.5 Estratto di ruolo e referto di notifica cartella di pagamento n.00320190010657301 000.

Tali estratti di ruolo e referti di notifica - prodotti in questo secondo grado di giudizio sub doc. n. 5 allegato all'atto di citazione in appello - non possono essere ritenuti sufficienti per dimostrare l'avvenuta compiuta notificazione ad opera dell'ente creditore, essendo a tale scopo necessaria la produzione degli avvisi di ricevimento.

Come di recente ha confermato la Cassazione che in maniera incidentale ha affermato che: *"...si cita inoltre Cass., 31/10/2014, n. 23213, per indicare l'impossibilità di utilizzare i contenuti dell'estratto di ruolo al fine di ritenere provata la notificazione in questione; quanto a quest'ultimo arresto, la fattispecie era differente: si trattava della mancata produzione degli avvisi di ricevimento, ed è stato quindi affermato il principio per cui, al fine di dimostrare l'avvenuta notificazione, è insufficiente quanto risulta dall'estratto di ruolo"* (Cass. n. 17841 del 21/06/2023);

L'estratto di ruolo, quale documento di formazione unilaterale predisposto dall'amministrazione resistente, che *"rappresenta un semplice brogliaccio interno"*, come riportato dall'appellato in comparsa mediante citazione della Cassazione n. 36263/2021, non può essere utilizzato come prova dell'avvenuta notifica.

Non avendo parte appellante dimostrato l'avvenuta regolare notifica degli atti presupposti sottesi all'atto impugnato, correttamente il Giudice di Pace ha accolto il ricorso del ricorrente



Deve essere disatteso anche il primo motivo di appello relativo alla mancata pronuncia da parte del Giudice di Pace in merito alla richiesta di integrazione del contraddittorio rispetto alla Prefettura di Roma e al Comune di Fiumicino, quali Enti impositori.

Infatti l' Agenzia delle Entrate nel primo grado di giudizio è stata dichiarata contumace dal Giudice di Pace alla prima udienza del 23.01.2023 e si è costituita tardivamente, mediante deposito della comparsa di costituzione e risposta, solo in data 26.01.2023.

Con tale comparsa ha esposto nel corpo dell'atto di aver richiesto un intervento *ad adiuvandum* al Comune di Fiumicino e alla Prefettura di Roma ed ha poi chiesto al Giudice adito di disporre ex art. 102 cpc l'integrazione del contraddittorio nei confronti di questi enti in caso di loro mancata costituzione in giudizio, ma poi non lo ha reiterato nelle proprie conclusioni.

A tale proposito, *“E' oramai consolidato l'orientamento, inaugurato dalla pronuncia delle Sezioni Unite n. 16412 del 25/07/2007, Rv. 598269-01, richiamata anche dal ricorrente, secondo il quale il contribuente che impugni una cartella esattoriale emessa dal concessionario della riscossione per motivi che attengono alla mancata notificazione, ovvero anche alla invalidità degli atti impositivi presupposti, può agire indifferentemente nei confronti tanto dell'ente impositore quanto del concessionario, senza che sia tra i due soggetti configurabile alcun litisconsorzio necessario. In entrambi i casi, la legittimazione passiva spetta all'ente titolare del credito tributario e non già al concessionario, il quale, in presenza di contestazioni involgenti il merito della pretesa impositiva, ha l'onere di chiamare in giudizio il predetto ente, ex art. 39 d.lgs. n. 112 del 1999, se non vuole rispondere dell'esito della lite, non essendo il giudice tenuto a disporre d'ufficio l'integrazione del contraddittorio, in quanto non è configurabile un litisconsorzio necessario (cfr. 5 Sez. 5, Sentenza n. 9762 del 07/05/2014, Rv. 630633-01; Sez. 5, Sentenza n. 8370 del 24/04/2015, Rv. 635173-01; Sez. 5, Ordinanza n. 10528 del 28/04/2017, Rv. 644101-01; Sez. 5, Sentenza n. 8295 del 04/05/2018, non massimata). Il concessionario, dunque, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 546 del 1992, è parte quando oggetto della controversia è l'impugnazione di atti viziati da errori ad esso direttamente imputabili, nel caso - cioè - di vizi propri della cartella di pagamento e dell'avviso di mora. In tale ipotesi l'atto va impugnato chiamando in causa esclusivamente il concessionario, al quale è direttamente ascrivibile il vizio dell'atto, non essendo configurabile un litisconsorzio necessario con l'ente impositore (cfr. sez. 5, n. 5832 del 2011 richiamata anche da Sez. 5, Sentenza n. 22729 del 09/11/2016, Rv. 641884-01). E' stato soggiunto che la tardività della notificazione della cartella non costituisce vizio proprio di questa, tale*

da legittimare in via esclusiva il concessionario a contraddire nel relativo giudizio, sicché la legittimazione passiva spetta all'ente titolare del credito tributario; nell'ipotesi in cui il concessionario fosse stato fatto destinatario dell'impugnazione, sarebbe stato onere di quest'ultimo chiamare in giudizio l'ente titolare del credito, laddove non volesse rispondere all'esito della lite, non essendo il giudice tenuto a disporre d'ufficio l'integrazione del contraddittorio, in quanto non è configurabile nella specie un litisconsorzio necessario (ex plurimis, da Sez. 5, Sentenza n. 22939 del 30/10/2007,-- Rv. 601121-01; Sez. 5, Sentenza n. 14032 del 27/06/2011, Rv. 617650-01) a Sez. 5 - , Ordinanza n. 10019 del 24/04/2018, Rv. 647963-01)" (cfr. Cass. n. 2480/2020, richiamata anche da parte appellata nella propria comparsa).

In conclusione, l'appello proposto dalla Agenzia della Entrate riscossione va rigettato e la sentenza impugnata viene confermata.

Le spese di lite seguono la soccombenza dell'appellante e si liquidano in favore del procuratore della parte appellata – dichiaratosi antistatario- ex Dm 55/2014, aggiornato al Dm 147/2022 (ed in via equitativa in assenza di nota spese) tenuto conto del valore della controversia (quindi lo scaglione è quello fino ad E. 5.200,00) e delle attività processuali effettivamente svolte (per cui in assenza della relativa attività gli importi relativi alla fase della "trattazione/istruzione" non vengono liquidati; mentre quelli relativi alla fase decisionale vengono liquidati al 50% in ragione del rito decisionale prescelto).

P.Q.M.

Il Tribunale di Ancona, Seconda Sezione Civile, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto in II grado al n. RG 4523/2023, ogni altra domanda e/o eccezione disattesa, così decide:

Visto l'art. 281 sexies c.p.c.

RIGETTA

L'appello proposto da Agenzia delle Entrate Riscossione, perché infondato per le causali di cui in motivazione;

per l'effetto,

CONFERMA

La sentenza ivi appellata n. 308/2023 del Giudice di Pace di Ancona;

CONDANNA

Agenzia delle Entrate riscossione al pagamento in favore dell'appellato delle spese di lite che si liquidano – per le causali di cui in motivazione – in E. 1.275,50 a titolo di compenso professionale, oltre al 15% a titolo di rimborso forfettario, Iva e Cpa, se dovute, come per legge, da distrarsi in favore del procuratore antistatario che ne ha fatto richiesta.

Ai sensi dell'art. 13, 1° co. quater, d.p.r. 30.5.2002, n. 115, si dà atto altresì della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione ai sensi dell'art. 13, 1° co. bis, d.p.r. cit., se dovuto.

Ancona 26/09/2024

Il Giudice
dott.ssa Gabriella Pompetti