

--- Annotazioni ---  
700

**TRIBUNALE DI NAPOLI; ordinanza, 29-04-1999**

*Il giudice ordinario può sospendere con provvedimento d'urgenza l'efficacia esecutiva della cartella esattoriale emessa per la riscossione di crediti tributari. (3)*

--- Estremi documento ---

**Archivio Foro italiano**

**Tipo documento:** massima

**Vai a:** sentenza, nota a sentenza, massima, note di richiami

**Voce:** Riscossione delle imposte [5970]

**Neretti:** Riscossione delle imposte e delle entrate patrimoniali ed esattore – Crediti tributari – Sospensione dell'esecuzione – Provvedimento d'urgenza – Ammissibilità

**Giudicante:** TRIBUNALE DI NAPOLI; ordinanza, 29-04-1999

**Magistrati:** Giud. Chiappetta

**Parti e avvocati:** Soc. Siprio (Avv. Riccio, Rianna) c. Min. finanze.

**Nella rivista:** Foro it. anno 2000, parte I, col. 0

**Dottrina Foro Italiano:**

Riscossione delle imposte [5970]

**Riferimenti legislativi:** c.p.c., art. 615 - documenti\*

c.p.c., art. 617 - documenti\*

c.p.c., art. 623 - documenti\*

c.p.c., art. 624 - documenti\*

c.p.c., art. 700 - documenti\*

d.p.r. 29-09-1973 n. 602, art. 45 NORMATTIVA\*\* - documenti\*

d.p.r. 29-09-1973 n. 602, art. 53 NORMATTIVA\*\* - documenti\*

d.p.r. 29-09-1973 n. 602, art. 54 NORMATTIVA\*\* - documenti\*

d.leg. 31-12-1992 n. 546 disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al governo contenuta nell'art. 30 l. 30 dicembre 1991 n. 413, art. 47 NORMATTIVA\*\* - documenti\*

\* Cerca, nell'archivio giurisprudenza, tutte le massime che si riferiscono alla norma

\*\* I testi presenti nella banca dati "Normattiva" non hanno carattere di ufficialità. L'unico testo ufficiale e definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza. La riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purchè venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito. I testi sono disponibili agli utenti al solo scopo informativo. La raccolta, per quanto vasta, è frutto di una selezione redazionale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., non sono responsabili di eventuali errori o imprecisioni, nonchè di danni conseguenti ad azioni o determinazioni assunte in base alla consultazione del portale.

[n.d.r.: la norma di riferimento non è necessariamente quella vigente al momento della pronuncia]



\* \* \*

**La tutela del soggetto passivo nell'esecuzione esattoriale.**

I. - I tre provvedimenti in epigrafe hanno affrontato, da diverse prospettive e con esiti differenti, questioni relative al procedimento esecutivo esattoriale e, in particolare, quelle relative ai poteri del giudice dell'esecuzione ed agli strumenti di tutela utilizzabili dalle parti:

– Cass. 494/SU ha ammesso la conversione del pignoramento, ha riconosciuto al giudice ordinario il potere di provvedere su di essa, ma ha escluso la possibilità della sospensione del procedimento espropriativo e del conseguente differimento della data dell'incanto;

– Cass. 212/SU ha dichiarato inammissibile il regolamento di giurisdizione ritenendo assolutamente improponibile l'opposizione del soggetto passivo;

– il Tribunale di Napoli, infine, ha sospeso, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., l'efficacia esecutiva della cartella esattoriale.

Nella motivazione di ciascun provvedimento è offerto un diverso inquadramento del procedimento speciale ed una diversa lettura dei precedenti in materia.

Senonché, la disciplina dettata dal d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602 è stata modificata dai d.leg. 22 febbraio 1999 n. 37 e 26 febbraio 1999 n. 46, in attuazione della delega prevista dalla l. 28 settembre 1998 n. 337, soprattutto in riferimento ai poteri del giudice ed agli strumenti di tutela utilizzabili dalle parti.

Anche alla luce della normativa sopravvenuta, applicabile, peraltro, soltanto ai procedimenti esecutivi instaurati dopo la sua entrata in vigore, appare possibile fare il punto della situazione e valutare i provvedimenti in epigrafe.

II.a) - Cass. 494/SU ha svolto un'ampia ed approfondita analisi della disciplina dell'esecuzione esattoriale e dei precedenti in materia.

Nel caso di specie, il giorno precedente il secondo incanto per la vendita dei beni mobili pignorati per la soddisfazione di un credito relativo al mancato pagamento di tasse automobilistiche, il soggetto passivo aveva chiesto la conversione del pignoramento; il pretore giudice dell'esecuzione aveva differito l'incanto ed aveva fissato un'udienza per la comparizione delle parti; il concessionario del servizio di riscossione (già esattore) aveva proposto opposizione agli atti esecutivi, contestando l'ammissibilità della richiesta di conversione e il potere del giudice ordinario di differire la data dell'incanto; l'opposizione era stata rigettata e la relativa sentenza impugnata per cassazione.

In riferimento all'ammissibilità della domanda proposta, la corte ha precisato che le limitazioni previste dall'art. 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602 (nel testo anteriore la novella) si riferiscono alle contestazioni contro gli atti dell'esattore, non a quelle dirette contro i provvedimenti del giudice dell'esecuzione ed ha individuato l'oggetto della domanda nell'annullamento del provvedimento con il quale il giudice dell'esecuzione aveva differito l'incanto, non nell'inammissibilità della richiesta di conversione.

Ha rilevato che la disciplina del procedimento speciale non sottrae questo «né alle norme del codice civile sulla responsabilità

patrimoniale (art. 2740 e 2741 c.c.) e la tutela giurisdizionale mediante esecuzione forzata (art. 2910 c.c.) né a quelle del codice di procedura che disciplinano l'espropriazione come mezzo per realizzare la responsabilità patrimoniale».

In riferimento alle peculiarità del procedimento speciale, la corte ha preso atto che la normativa «è stata oggetto di un'interpretazione in prevalenza orientata ad attribuire capacità espansiva agli aspetti per cui si differenzia da quella di diritto comune»; che, quindi, «il sistema non è stato ricostruito assumendo come canone che anche l'esecuzione esattoriale presenta la natura di un procedimento di espropriazione forzata»; che si è preferita l'ipotesi ricostruttiva «dell'esecuzione esattoriale come procedimento amministrativo anziché come processo».

Ha individuato il nocciolo della questione nell'individuazione «dei mezzi di controllo della legittimità dei provvedimenti del giudice dell'esecuzione».

In questa prospettiva, ha osservato che la giurisprudenza di legittimità è da tempo giunta ad affermare la giurisdizione ordinaria ed a riconoscere i poteri del giudice dell'esecuzione «che controlla il concreto svolgimento della procedura esecutiva esattoriale con poteri più limitati di quelli sanciti dal modello codicistico», mentre la *ratio* della compressione del diritto alla difesa del soggetto passivo nell'esecuzione esattoriale per crediti tributari risiede nella natura di tali crediti.

Sulla base di questo complesso e documentato *iter* argomentativo, che, secondo la corte, ha trovato conforto e conferma nella novellazione del d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, la sentenza in epigrafe conclude nel senso di ritenere ammissibile la conversione, ma errata la decisione impugnata nella parte in cui aveva differito la data dell'incanto.

II.b) - La soluzione accolta da Cass. 212/SU, secondo la quale il proposto regolamento di giurisdizione è inammissibile perché si tratta di un'ipotesi di improponibilità assoluta della domanda, si fonda su due passaggi fondamentali.

In primo luogo, la corte ha rilevato che ogni contestazione del soggetto passivo dell'esecuzione è preclusa nell'ambito del procedimento esecutivo esattoriale, nel quale non sono ammesse, ai sensi dell'art. 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi. Ha respinto, a tal proposito, l'interpretazione sistematica prospettata dal procuratore generale e diretta a ritenere ammissibili le opposizioni nel mutato quadro normativo, nonché l'eccezione di illegittimità costituzionale, dal medesimo proposta; ha osservato che «la tutela cautelare non costituisce elemento essenziale della tutela giurisdizionale» e la tutela del contribuente è assicurata dalla sospensione amministrativa e da quella *ope legis* prevista dalla disciplina tributaria.

Ne consegue, secondo la corte, che l'unica tutela riconosciuta al contribuente nell'ambito dell'esecuzione esattoriale consiste in quella risarcitoria dopo la conclusione del procedimento espropriativo.

In secondo luogo, la corte ha ribadito che il regolamento di giurisdizione è inammissibile allorché si deduca l'improponibilità

assoluta della domanda a causa della «carezza, nell'ordinamento, di una norma che riconosca e tuteli la posizione giuridica dedotta in giudizio».

II.c) - Al Tribunale di Napoli era stata chiesta, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., la sospensione dell'efficacia esecutiva della cartella esattoriale emessa in base ad un avviso di accertamento di un maggior reddito imponibile.

Il tribunale ha riconosciuto che il giudice ordinario è, in materia, privo di giurisdizione, ma ha accolto il ricorso, richiamando Cass. 10 marzo 1992, n. 2852, *Foro it.*, Rep. 1992, voce *Bonifica*, nn. 10, 11, secondo la quale, in riferimento ai contributi dovuti ai consorzi di bonifica, qualificati «prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica», sussiste la giurisdizione del giudice ordinario allorché la domanda «sia diretta a denunciare lo scorretto esercizio del potere impositivo», nonché Trib. Venezia 14 novembre 1996, *id.*, 1998, I, 2716, con nota di G. GIOVANNONI, relativa ad un'ipotesi nella quale l'esecuzione esattoriale era stata instaurata per la riscossione di crediti tributari sottratti alla cognizione delle commissioni.

III. - Il procedimento esecutivo esattoriale a ruolo ha quale precedente il sistema utilizzato in diritto comune per la riscossione delle decime degli enti ecclesiastici; si fonda sulla separazione tra titolarità del credito e titolarità dell'azione esecutiva: il titolare del credito affida la riscossione ad un altro soggetto, il quale professionalmente si occupa della riscossione dei crediti altrui. La struttura è rimasta quella delineata dalla l. 20 aprile 1871 n. 192. Questa legge venne fusa nel primo testo unico approvato con r.d. 29 giugno 1902 n. 281, seguito dal r.d. 17 ottobre 1922 n. 1461, poi modificato dal r.d.l. 6 novembre 1930 n. 1465. Con correzioni più formali che sostanziali, la disciplina è stata ripetuta dal d.p.r. 29 gennaio 1958 n. 645, e poi dal d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, ora novellato dagli ultimi decreti delegati (per l'analisi del procedimento e dell'evoluzione legislativa, cfr. COSTANTINO, *Le espropriazioni forzate speciali. Lineamenti generali*, Milano, 1984, cap. II; cfr. anche, in motivazione, Cass. 10 giugno 1988, n. 3948, *Foro it.*, 1988, I, 1847). Ai concessionari del servizio di riscossione (già esattori) è stato attribuito il compito di riscuotere le più diverse specie di crediti: il d.p.r. 28 gennaio 1988 n. 43, ne ha esteso l'ambito di applicazione alla realizzazione coattiva di tutti i crediti dello Stato e degli altri enti pubblici, nonché dei crediti a questi assimilati (cfr. COSTANTINO, *L'unificazione degli strumenti di realizzazione coattiva dei crediti dello Stato e degli altri enti pubblici (primi appunti sul d.p.r. 28 gennaio 1988 n. 43)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, 639 s.). Ai sensi dell'art. 17 d.p.r. n. 46 del 1999, possono giovare dell'esecuzione mediante ruolo le «entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici», nonché quelle «delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali». Il 3° comma chiude il sistema e stabilisce che «continua comunque ad effettuarsi mediante ruolo la riscossione delle entrate già riscosse con tale sistema in base alle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto».

La scissione tra titolarità del credito e titolarità dell'azione esecutiva consente altresì di comprendere perché l'attenzione del legislatore sia prevalentemente orientata sul rapporto tra concedente e concessionario, più che a quello tra questo e il soggetto passivo dell'esecuzione.

Per quanto riguarda l'espropriazione dei beni mobili, il concessionario del servizio di riscossione deposita gli atti del procedimento, unitamente al prezzo di vendita, dopo l'esecuzione di questa: procede direttamente al pignoramento ed alla trasformazione in denaro dei beni senza autorizzazione del giudice dell'esecuzione; un provvedimento giudiziale è necessario al fine della distribuzione del ricavato ovvero della definitiva attribuzione di esso al procedente. L'espropriazione dei crediti differisce da quella ordinaria con esclusivo riferimento ai crediti «per fitti e pigioni», perché, in mancanza di un provvedimento di assegnazione, il concessionario può ottenere il pagamento direttamente dal conduttore o affittuario. Il «fermo degli autoveicoli» è stato introdotto dall'art. 5, 4° comma, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito, con modificazioni, in l. 28 febbraio 1997 n. 30: era stato aggiunto l'art. 91 *bis*. La caratteristica fondamentale del procedimento espropriativo dei beni immobili consiste nell'omissione del provvedimento di vendita ex art. 569 c.p.c.: notificati al soggetto passivo gli atti equivalenti al titolo esecutivo ed al precetto, ora unificati, decorso il termine dilatorio in essi previsto, il procedimento aveva ed ha inizio con l'«avviso di vendita». Questo atto, in deroga a quanto stabilito dall'art. 555 c.p.c., va prima trascritto e poi notificato. Esso, unitamente agli atti dai quali risulti la prova degli adempimenti compiuti, è depositato, in deroga all'art. 557 c.p.c., nella cancelleria del giudice dell'esecuzione prima del primo incanto. Formato il fascicolo dell'esecuzione e designato il giudice, ai sensi degli art. 557, 3° comma, 488 e 484 c.p.c. si procede all'asta. È esclusa l'ammissibilità della consulenza tecnica per la determinazione del prezzo; sono previsti, in caso di esito infruttuoso del primo incanto, un secondo e un terzo. Qualora anche il terzo incanto si riveli infruttuoso, l'immobile è ora assegnato allo Stato. È comunque prevista la pronuncia del decreto di trasferimento ex art. 586 c.p.c. Non è esclusa, infine, l'ammissibilità di offerte dopo l'incanto ai sensi dell'art. 584 c.p.c.

A ben vedere, i vantaggi offerti al procedente dalla disciplina dell'esecuzione in base a ruolo consistono nell'inversione del rapporto tra trascrizione e notificazione dell'atto iniziale, nella predeterminazione o comunque nella semplificazione dei criteri per la determinazione del prezzo di vendita, nell'omissione di un autonomo provvedimento di vendita. A questi si è ora aggiunta la possibilità di iscriverne ipoteca in base al ruolo, indipendentemente dalla natura del credito per il quale esso è stato formato: tale profilo, peraltro, meriterebbe ulteriori, autonomi approfondimenti.

L'aspetto fondamentale risiede comunque nella scissione tra titolarità del credito e titolarità dell'azione esecutiva: il concessionario del servizio di riscossione, indipendentemente dalle forme del procedimento, è un soggetto che, professionalmente, si occupa della realizzazione coattiva dei crediti altrui. In questo contesto, degiurisdizionalizzazione dell'espropriazione forzata non significa affatto privatizzazione, ossia delega a privati di una fondamentale

funzione dello Stato: l'espropriazione forzata, infatti, costituisce comunque esercizio di giurisdizione; anzi, quale *species* dell'esecuzione forzata costituisce esercizio di quella parte della giurisdizione che implica l'uso della forza dello Stato in funzione della realizzazione coattiva (*id est*: indipendentemente dalla volontà o dalla cooperazione del soggetto passivo) delle situazioni subietive riconosciute in un titolo esecutivo. La degiurisdizionalizzazione dell'espropriazione forzata significa soltanto spostamento del momento del controllo giudiziale (cfr. COSTANTINO, *Degiurisdizionalizzazione dell'espropriazione immobiliare*, *id.*, 1993, 1057 ss., e in Atti del convegno *Delegabilità ai notai delle operazioni di incanto nelle espropriazioni immobiliari*, Roma-22 maggio 1993, Milano, 1994).

Mentre nel processo ordinario, ai sensi dell'art. 484, 1° comma, c.p.c., «l'esecuzione è diretta da un giudice», il quale è designato, ai sensi dei successivi capoversi della medesima disposizione, entro due giorni dalla formazione del fascicolo dell'esecuzione, che, a sua volta, deve essere formato subito dopo il pignoramento, ai sensi degli art. 518, ultimo cpv., 543, ultimo cpv., e 557, ultimo cpv., c.p.c., nell'esecuzione esattoriale, in considerazione della predeterminazione legale delle forme per l'apprensione dei beni e per la vendita dei medesimi e, quindi, della mancanza di spazi entro i quali esercitare opzioni valutative, il controllo giudiziale è successivo ed eventuale.

L'esclusione di ogni forma di controllo giudiziale preventivo sull'attività dell'esattore e poi del concessionario del servizio di riscossione ovvero l'esclusione della necessità di provvedimenti autorizzativi per il compimento di attività tipiche degli organi esecutivi si giustifica vuoi in base ai criteri di scelta dei soggetti, alla loro affidabilità, vuoi in base alla circostanza che il *modus procedendi* è predeterminato dalla legge: il concessionario del servizio di riscossione non può scegliere se vendere con incanto o senza incanto, se disporre o no l'amministrazione giudiziaria dei beni pignorati; le opzioni sono limitate e sono determinate dalla legge. Inoltre, il concessionario del servizio di riscossione non è il titolare del credito, pur essendo il titolare esclusivo dell'azione esecutiva e, quindi, è estraneo ad ogni vicenda relativa all'esistenza o all'ammontare del credito.

Queste, a ben vedere, sono le reali ragioni che hanno consentito al procedimento esecutivo speciale di sfuggire alle censure di legittimità costituzionale, ripetutamente sollevate (per indicazioni, cfr. la nota a Corte cost. 13 luglio 1995, n. 318, *Foro it.*, 1995, I, 3092, di COSTANTINO, *Una svolta epocale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: si apre una breccia per la sospensione giudiziale dell'esecuzione esattoriale*). Il riferimento alla «natura del credito», pur sovente invocato dal giudice delle leggi, non regge, sia perché non vale a giustificare i limiti alla difesa del soggetto passivo, sia soprattutto perché, in generale, la «natura del credito» consente di giustificare la previsione di cause di prelazione, non anche la specialità del procedimento. Questo, infatti, può concludersi anche con la soddisfazione di creditori diversi da quelli in favore dei quali è stato formato il ruolo, perché la disciplina speciale non implica alcuna deroga alle regole del concorso.

Né può essere pretermesso che, come ha ribadito la prima delle

decisioni in rassegna, il giudice dell'esecuzione è comunque chiamato ad esercitare una serie di controlli anche sulla fase espropriativa in senso stretto: dalla valutazione dell'ammissibilità delle offerte dopo l'incanto nell'espropriazione immobiliare a quella delle istanze di conversione del pignoramento; è, comunque, previsto il controllo successivo, mediante l'azione di risarcimento danni; l'esecuzione esattoriale è e resta un procedimento esecutivo speciale, comunque riconducibile al *genus* dell'espropriazione forzata.

IV. - Questo sistema ha retto ogni censura di legittimità costituzionale dal 1962 al 1995, ma è stato infranto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 318, cit. (per indicazioni sulle strategie di tutela elaborate precedentemente, v. la nota a questa sentenza).

L'art. 19, 1° comma, lett. *d*) ed *e*), d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546 (disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al governo contenuta nell'art. 30 l. 30 dicembre 1991 n. 413), infatti, ha previsto espressamente la possibilità di impugnare il ruolo, la cartella di pagamento e l'avviso di mora, cioè di contestare gli atti del concessionario del servizio di riscossione, allorché questi agisca per la riscossione di crediti tributari. D'altro canto, l'art. 47, 1° comma, dello stesso decreto ha stabilito che «Il ricorrente, se dall'atto impugnato può derivargli un danno grave ed irreparabile, può chiedere alla commissione provinciale competente la sospensione dell'esecuzione dell'atto stesso con istanza motivata proposta nel ricorso o con atto separato notificato alle altre parti e depositato in segreteria sempre che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22».

Ne consegue che, prima della recente novellazione, mentre il soggetto passivo di un'esecuzione in base a ruolo formato per la riscossione di crediti tributari poteva contestare l'esistenza e l'ammontare del credito tanto nei confronti del titolare di esso, quanto nei confronti del titolare dell'azione esecutiva e poteva ottenere vuoi nei confronti dell'uno, vuoi nei confronti dell'altro la sospensione dell'efficacia del titolo e del processo esecutivo, il soggetto passivo di un'esecuzione in base a ruolo formato per la riscossione di crediti non tributari, pur potendo agire senza alcuna limitazione nei confronti dell'ente creditore, doveva soggiacere alle previsioni dell'art. 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, per quanto riguarda i rapporti con il concessionario del servizio di riscossione: non poteva ottenere da alcun giudice la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo o del processo esecutivo; poteva chiedere soltanto la sospensione amministrativa del procedimento e, quindi, impugnare innanzi al Tar l'eventuale provvedimento negativo; ad esecuzione conclusa, poteva chiedere il risarcimento dei danni. A ciò si aggiunga che, secondo la ris. dir. gen. II.DD. 29 ottobre 1980, n. 49-15/5264, l'amministrazione, per valutare le richieste di sospensione dell'esecuzione, minacciata o intrapresa per la soddisfazione di crediti non tributari, avrebbe dovuto rivolgersi all'ente creditore.

Senonché, la corte non aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, ma delle norme, relative l'Ente autonomo acquedotto pugliese, che ad esso rinviano, nella parte in cui non consentivano la sospensione giudiziale dell'esecuzione. È

stato facile obiettare che tali disposizioni non contengono alcuna parte preclusiva della sospensione; sono norme di mero rinvio. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di esse può comportare soltanto l'applicazione a quei crediti della disciplina ordinaria, la negazione della facoltà di giovare dell'esecuzione in base a ruolo. L'alternativa consiste nel porre in risalto la parte della sentenza relativa all'illegittimità dell'esclusione della sospensione giudiziale e, quindi, nel riconoscere che la disposizione censurata era, in realtà, l'art. 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, questo sì, «nella parte in cui . . .». A distanza di qualche mese, la corte è stata chiamata ad occuparsi delle censure relative alle cartelle esattoriali formate per la riscossione delle sanzioni amministrative comminate per violazione delle norme del codice della strada: Corte cost. 21 settembre 1995, n. 437 (*ibid.*, 3060, con nota di COSTANTINO, *Cadono i limiti alla sospensione giudiziale dell'esecuzione esattoriale: passano i bersaglieri nella breccia aperta dalla sentenza n. 318 del 1995*) ha dichiarato infondate, in riferimento agli art. 3, 24 e 113 Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli art. 203, 3° comma, e 206 d.leg. 30 aprile 1992 n. 285, e degli art. 53 e 54 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, nella parte in cui escludono il potere dell'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione dopo la formazione del ruolo, perché «per effetto della sentenza n. 318 del 1995, il giudice ordinario può sospendere l'esecuzione dei ruoli relativi ad entrate di natura non tributaria». Con questa seconda decisione, il giudice delle leggi ha fornito un'interpretazione della precedente pronuncia, sciogliendo il dilemma prima indicato: non le norme di rinvio al d.p.r. n. 602, che consentono a diversi enti di giovare dell'esecuzione in base a ruolo, ma l'art. 54 di tale decreto contrasta con i precetti costituzionali. Sembrava, quindi, che non fosse più necessario rimettere alla corte le singole disposizioni di rinvio, che non contengono alcuna «parte in cui» è esclusa la possibilità della sospensione giudiziale, ma potesse darsi per acquisito che, come il giudice tributario, anche quello ordinario avesse il potere di sospendere l'esecuzione in base a ruolo, allorché questo fosse stato formato per la riscossione di crediti non tributari. Senonché, Corte cost. 18 luglio 1997, n. 239 (*id.*, 1997, I, 3496, con nota di COSTANTINO, *Illegittime le norme di rinvio all'esecuzione esattoriale. I bersaglieri passano in fila indiana nella breccia aperta da Corte cost. n. 318 del 1995*) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 l. 3 gennaio 1981 n. 6, nella parte in cui non consente la sospensione giudiziale dell'esecuzione e rinvia alla disciplina dell'esecuzione esattoriale per la riscossione dei contributi dovuti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza ingegneri ed architetti; 5 dicembre 1997, n. 372 (*id.*, 1998, I, 345) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, 6° comma, l. 20 settembre 1980 n. 576, nella parte in cui non consente la sospensione giudiziale dell'esecuzione e rinvia alla disciplina dell'esecuzione esattoriale per la riscossione dei contributi dovuti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza avvocati; 26 febbraio 1998, n. 26 (*ibid.*, 2715) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 r.d. 13 febbraio 1933 n. 215, nella parte in cui non consente la sospensione giudiziale dell'esecuzione e rinvia alla disciplina sulla riscossione delle imposte dirette per la soddisfazione di crediti del

Consorzio bonifica della piana di Catania; 22 luglio 1998, n. 318 (*ibid.*, 3430), invece, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 r.d. 13 febbraio 1933 n. 215, che rinvia all'art. 21 stesso decreto, già dichiarato costituzionalmente illegittimo, per la soddisfazione di crediti del Consorzio bonifica Bradano e Metaponto.

V. - La sequenza delle pronunce di illegittimità costituzionale è stata interrotta dal d.leg. 26 febbraio 1999 n. 46 (*Le leggi*, 1999, I, 805), in attuazione della delega prevista dalla l. 28 settembre 1998 n. 337.

Il legislatore delegato, infatti, ha realizzato l'opera di adeguamento delle «forme di tutela giurisdizionale per la riscossione di entrate non tributarie» affidatagli dalla legge delega:

– per quanto riguarda i ruoli formati per la riscossione di crediti non tributari, non coperti dalla disciplina di cui agli art. 19 e 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546, ai sensi dell'art. 29, 1° comma, «il giudice competente a conoscere le controversie concernenti il ruolo può sospendere la riscossione se ricorrono gravi motivi»; una volta iniziata l'esecuzione, la pronuncia del provvedimento di sospensione è, però, subordinata anche alla valutazione della sussistenza del «fondato pericolo di grave e irreparabile danno»;

– per quanto riguarda i ruoli formati per la riscossione dei contributi previdenziali, l'art. 24, 6° e 7° comma, del decreto delegato, prevede espressamente la possibilità di contestare «il merito della pretesa contributiva», nelle forme del rito di cui agli art. 442 ss. c.p.c. e prevede altresì che «nel corso del giudizio di primo grado il giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi», e che «il ricorrente deve notificare il provvedimento di sospensione al concessionario»;

– l'art. 57 del decreto novellato nega l'ammissibilità delle opposizioni di merito ex art. 615 e di quelle formali ex art. 617; soggiunge, però, «fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni»: è, dunque, proponibile senza limiti l'opposizione all'esecuzione relativa alla pignorabilità dei beni;

– l'art. 29, 2° comma, del decreto delegato circoscrive l'ambito di applicazione dell'art. 57 alle esecuzioni instaurate per la realizzazione dei crediti tributari: «Alle entrate indicate nel 1° comma non si applica la disposizione del 1° comma dell'art. 57 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602, come sostituito dall'art. 16 del presente decreto e le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie».

Nei casi non regolati dagli art. 19 e 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546, dunque, sono proponibili senza alcun limite tanto le opposizioni all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., quanto quelle agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. ed è comunque garantita la possibilità della sospensione da parte del giudice del merito; in quelli ai quali riescono applicabili gli art. 19 e 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546, l'unica opposizione proponibile è quella prevista dall'art. 615 c.p.c. per quanto riguarda la pignorabilità dei beni.

Ai sensi dell'art. 57, 2° comma, «se è proposta opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, il giudice fissa l'udienza di comparizione delle parti avanti a sé con decreto steso in calce al

ricorso, ordinando al concessionario di depositare in cancelleria, cinque giorni prima dell'udienza, l'estratto del ruolo e copia di tutti gli atti di esecuzione». La portata precettiva consiste nell'affermare che l'inammissibilità non può mai essere dichiarata con decreto, ma che occorre sempre attuare il contraddittorio, fissando all'uopo un'udienza. La disposizione corrisponde agli art. 616 e 618 c.p.c. In tali ipotesi, l'art. 60, sotto la rubrica «Sospensione dell'esecuzione», prevede che il giudice dell'esecuzione sospenda l'esecuzione se ricorrono «gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave e irreparabile danno».

Per i crediti non tributari e per i contributi previdenziali, dunque, l'esecuzione può essere sospesa dal giudice del merito in base a «gravi motivi», mentre la sospensione dell'esecuzione instaurata per la riscossione dei crediti tributari resta subordinata alla sussistenza di «un danno grave ed irreparabile», ai sensi dell'art. 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546; tanto nell'una, quanto nell'altra ipotesi, il potere del giudice dell'esecuzione di sospendere il procedimento dipende dalla valutazione della sussistenza sia di «gravi motivi», sia del «fondato pericolo di grave e irreparabile danno».

A tali ipotesi di sospensione giudiziale, possono aggiungersi quelle di sospensione amministrativa previste dagli art. 7, 15 e 28 del decreto delegato: i primi due, infatti, novellano gli art. 19, 19 *bis* e 39 d.p.r. 29 settembre 1973 n. 602; il terzo introduce una nuova ipotesi in riferimento ai procedimenti instaurati per la riscossione dei crediti non tributari.

VI. - In conclusione:

a) il soggetto passivo di un'esecuzione esattoriale instaurata per la riscossione di crediti tributari, per i quali sussista la giurisdizione delle commissioni, può contestare, innanzi a queste, l'esistenza e l'ammontare del credito, nonché l'operato del concessionario e chiedere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo o del procedimento esecutivo lamentando «un danno grave ed irreparabile», ai sensi dell'art. 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546. Tali azioni, comunque le si vogliano qualificare, non differiscono dall'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. e da quella agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. Sono diverse le forme del procedimento ed il giudice competente. Per i procedimenti esecutivi relativi a crediti tributari attribuiti alla cognizione delle commissioni, la cognizione del giudice ordinario è limitata alle controversie sulla pignorabilità dei beni ed a quelle risarcitorie a procedimento concluso. Ogni altro profilo compete alle commissioni, ai sensi degli art. 19 e 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546, e nei limiti fissati da tali disposizioni;

b) il soggetto passivo di un'esecuzione esattoriale instaurata per la riscossione di crediti non tributari può contestare innanzi al giudice di volta in volta competente l'esistenza e l'ammontare del credito, nonché l'operato del concessionario e chiedere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo o del procedimento esecutivo, ai sensi degli art. 24 e 29 d.leg. 26 febbraio 1999 n. 46;

c) un vuoto di tutela si manifesta ancora per il soggetto passivo di un'esecuzione esattoriale instaurata per la riscossione di crediti tributari, per i quali non sia prevista la giurisdizione delle commissioni e quindi non riesca applicabile l'art. 47 d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546:

è il caso considerato da Trib. Venezia 14 novembre 1996, cit.;

d) il giudice dell'esecuzione, in ciascuna delle diverse ipotesi considerate, ha comunque il potere di controllare lo svolgimento del procedimento, nell'ambito dei confini fissati dalla disciplina speciale, che, a differenza di quella ordinaria, ne predetermina le forme e l'andamento e non lascia spazio ad alternative: può, quindi, ad esempio, ammettere la conversione del pignoramento, ma non può (certamente non deve, come chiarito da Cass. 19 luglio 1990, n. 7378, *id.*, 1991, I, 811) sospendere il procedimento o differire l'incanto; può valutare l'ammissibilità delle offerte dopo l'incanto.

GIORGIO COSTANTINO

## III

Rilevato che, con il ricorso depositato il 31 marzo 1999, la Siprio ha inteso domandare la sospensione del pagamento di cui all'avviso di mora n. 2380224/000 del 30 novembre 1998, relativo alla cartella esattoriale, emessa in forza di avviso di accertamento n. 28/62 del 6 giugno 1997, notificato il 27 giugno 1997, con il quale era stato verificato che l'ammontare dei redditi relativi all'esercizio sociale dell'anno 1991 era di lire 2.425.569.000, rispetto a quello dichiarato di lire 43.708.000, per cui l'Irpeg, dovuta a conguaglio, era di lire 500.056.000, mentre l'Ilor era di lire 64.189.000;

considerato che, seppure è vero che, in linea di massima, l'autorità giudiziaria ordinaria difetta in modo assoluto di giurisdizione in tema di sospensione – ancorché richiesta in via urgente ai sensi dell'art. 700 c.p.c. – di un'ingiunzione fiscale, trattandosi di potere che spetta, in sede amministrativa, all'intendente di finanza, a fronte delle cui determinazioni le posizioni del contribuente restano tutelabili dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità (cfr. Cass., sez. un., 29 novembre 1993, n. 11812, *Foro it.*, Rep. 1993, voce *Riscossione delle imposte*, n. 160), deve rilevarsi che, nel caso in esame, la causa di merito instaurata dalla società ricorrente è volta – come detto – ad ottenere una pronuncia di accertamento negativo di ogni debenza del tributo, richiesto dall'amministrazione finanziaria, con conseguente effetto paralizzante della possibilità fiscale di agire in via esecutiva nei confronti della s.p.a. Siprio;

rilevato pertanto che la domanda, con cui si contesta detto potere sia sotto il profilo della legittimazione impositiva, sia sotto l'aspetto dell'inclusione del soggetto tra quelli tenuti al contributo, è devoluta alla cognizione del giudice ordinario (cfr. Cass., sez. un., 10 marzo 1992, n. 2852, *id.*, Rep. 1992, voce *Bonifica*, nn. 10, 11), siccome intesa alla tutela del diritto soggettivo del contribuente a non essere obbligato a prestazioni patrimoniali se non nei casi contemplati dalla legge;

osservato che, ancora da ultimo (v. Trib. Venezia 14 novembre 1996, *id.*, 1998, I, 2716) è stato convincentemente affermato che il giudice ordinario può sospendere in via cautelare l'esecuzione esattoriale ai sensi dell'art. 700 c.p.c. e che la richiesta della ricorrente si basa proprio sulla contestazione della debenza delle somme oggetto del menzionato avviso, in quanto già esaminata, con esito ad essa favorevole, in sede di vari giudizi penali e civili, succedutisi nel tempo in vari circondari di Italia, a seguito delle indagini (e dei relativi rapporti giudiziari) della guardia di finanza, svolte a suo carico;

rilevato che, per le ragioni espresse, non appare contestabile nel caso *de quo* la giurisdizione dell'a.g.o., per impedire, nelle more giudiziali del processo di merito a farsi (e nel quale le deduzioni e le prospettazioni delle parti, in ordine alla prova dell'entità e debenza delle somme ingiunte potranno e dovranno trovare l'ampio spazio preveduto solo in quel processo e non in quello svolto nella presente sede cautelare), un esborso in danno del contribuente, comprensibile solo alla luce dell'ormai inammissibile principio del *solve et repete*, va affermato che spetta al giudice ordinario il potere cautelare per ordinare, proprio con riferimento all'invocato art. 700 c.p.c., la

sospensione dell'esecutività di un'ingiunzione fiscale siffatta, ove ricorra il fondato timore che, in attesa della pronuncia definitiva, si verifichi il pericolo di un pregiudizio irreparabile – non solo sotto il profilo economico – per la parte ricorrente, che, nel caso di specie, attesa l'attività imprenditoriale svolta dalla società ricorrente e vista l'entità invero notevole dell'importo, che l'amministrazione richiede a titolo di tributo, sembra invero realmente incombente;

considerato che, in accoglimento del ricorso proposto, deve perciò disporsi la sospensione dell'esecuzione del ruolo esattoriale che ne occupa;

visti gli art. 669 *sexies* e *octies* c.p.c.

Per questi motivi, ordina la sospensione del pagamento di cui all'avviso di mora n. 2380224/000 del 30 novembre 1998, relativo alla cartella esattoriale, emessa in forza di avviso di accertamento n. 28/62 del 6 giugno 1997.

--- Estremi documento ---

Archivio Foro italiano

Tipo documento: sentenza

Vai a: sentenza, nota a sentenza, massima, note di richiami, citazioni della decisione

Voci e sottovoci Repertorio:

Riscossione delle imposte [5970]

*Esecuzione coattiva*

*Esecuzione coattiva, sospensione*

*Giurisdizione*

*Giurisdizione civile*

Giudicante: TRIBUNALE DI NAPOLI; ordinanza, 29-04-1999

Magistrati: Giud. Chiappetta

Parti e avvocati: Soc. Siprio (Avv. Riccio, Rianna) c. Min. finanze.

Nella rivista: Foro it. anno 2000, parte I, col. 150

Precedenti in Foro it.:

*id.*, 1998, I, 2716 ►

Dottrina Foro Italiano:

Riscossione delle imposte [5970]