

Tribunale | Napoli | Sezione 8 | Civile | Sentenza | 20 febbraio 2006 | n. 1797

GIURISPRUDENZA

Integrale

**Contratto di assicurazione - Polizze fideiussorie stipulate a garanzia della restituzione di somme erogate dalla p.a. a titolo contributivo - Esazione a mezzo ruolo anche nei confronti dell'emittente la polizza fideiussoria in assenza di titolo esecutivo - Illegittimità**

---

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE VIII CIVILE

Il Giudice Istruttore D.ssa Aurelia D'Ambrosio in funzione di giudice unico,

ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta ai n. 35992/2003 del ruolo generale degli affari contenziosi avente ad oggetto: esecuzione esattoriale

TRA

As.Ge. S.p.A., in persona dei legali rappresentanti rag. Ro. e Dott. Pa. - Dirigenti Procuratori, elettivamente domiciliata in Na. alla via Ca. n. (...), nello studio dell'avv. Pa.Em., dal quale è rappresentata, domicilio o astenia e difesa, in virtù di procura alle liti a margine del ricorso ex art. 706 c.p.c.

## ATTRICE

E

Ministero dell'Economia e delle Finanze e per l'Agenzia delle Entrate, in persona dei legali rapp.ti. p.t., dom. in Na., via Di. n. (...), presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato che li rappresenta e difende "ex lege"

## CONVENUTI

NONCHE'

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ufficio delle Entrate di S.An.De.Lo., in persona del legale rappresentante pro tempore, dom.to in S.An.De.Lo. (Av) Vi.Bo. n. (...)

## CONVENUTO CONTUMACE

## CONCLUSIONI

il procuratore dell'attrice precisa le conclusioni riportandosi a quelle formulate con l'atto di citazione 2.12.2003.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato in data 12.12.2003 la As.Ge. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, deduceva che in data 30.5.2003 era stata notificata ad essa società la cartella esattoriale di pagamento n. (...) per l'importo di Euro 1.340.250,65 per capitale, Euro 638.966,00 per interessi e Euro 7.894,36 per accessori, emessa dalla Un. S.p.A. - concessionario del Servizio Nazionale Riscossione per la provincia di Trieste in dipendenza di polizze fideiussorie stipulate dalla T. S.p.A. a garanzia della restituzione di somme erogate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a titolo di contributo ai sensi dell'art. 21 L. 219/81.

Precisava inoltre che l'iscrizione a ruolo delle somme che si affermavano dovute all'Ufficio dell'Entrate di S.An.De.Lo. (somme non costituenti entrate di natura tributaria, ma derivanti da polizza fideiussoria e quindi da un rapporto di diritto privato) era stata effettuata sulla base della semplice affermazione dell'esistenza del relativo credito e non era stata preceduta dalla necessaria precostituzione di un titolo esecutivo come prescritto dall'art. 21 D.Lgs. n. 46/1999.

Pertanto, essa istante - con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 18.9.2003 - chiedeva al Tribunale di Na. la sospensione della cartella esattoriale di pagamento come sopra notificata; il procedimento - distinto con il n. 24870/2003 di R.G. - era assegnato al G.D. Dott. Gr. della IX Sezione Civile.

Con ordinanza depositata il 18.11.2003 il Tribunale accoglieva l'istanza cautelare, disponendo la sospensione della cartella w esattoriale ed assegnava il termine di 30 giorni per l'inizio del giudizio di merito.

A tanto provvedeva la Generali Assicurazioni convenendo innanzi a questo Tribunale il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ufficio delle Entrate di S.An.De.Lo. per ivi sentir accertare e dichiarare l'irritualità e l'illegittimità - per la mancanza dei presupposti richiesti dalla legge - del procedimento di esazione tramite ruolo intrapreso dagli Enti convenuti nei confronti della As. Ge. con la notifica in data 30.5.2003 e, per l'effetto, sentir annullare e revocare la predetta cartella esattoriale di pagamento n. (...); con vittoria di spese ed onorari.

Con unica comparsa si costituivano, a mezzo della difesa erariale, il Ministero delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate, i quali convenuti deducevano l'infondatezza della domanda e della stessa chiedevano il rigetto, con vittoria delle spese del giudizio. Acquisita agli atti la documentazione prodotta e precisate le conclusioni in epigrafe trascritte, la causa era assegnata in decisione con i termini di legge per lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

È pacifico tra le parti l'esistenza di polizza fideiussoria, in base alla quale, stante l'inadempimento della debitrice principale rispetto alla ripetizione azionata dall'Amministrazione, il credito è stato iscritto a ruolo nei confronti della Ge. S.p.A. ed è stata avviata la riscossione a mezzo cartella.

Ciò posto va esaminato l'aspetto principale del contendere tra le parti, concernente la contestazione da parte della Ge. S.p.A. dell'esistenza del potere della P.A. di attivare il procedimento di esazione tramite ruolo, in assenza della precostituzione di un titolo esecutivo, così come richiesto dall'art. 21 del D.Lgs. n. 46/99.

Al riguardo, l'Amministrazione richiama, a sostegno della legittimità dell'esazione mediante ruolo, il decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 di approvazione del Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982.

A mente dell'art. 39, comma 11 del T.U. (riproduttivo dell'art. 10, e. 4, D.L. n. 474/1987, conv. con mod. in legge n. 12/1988) è disposto che "la conseguente ripetizione delle somme [dovute a seguito di decadenza dal contributo] è effettuata dall'intendenza di finanza competente per territorio secondo le modalità prescritte nell'articolo 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. Le medesime modalità si applicano per il recupero dei contributi di cui al presente articolo e al precedente articolo 27 ed il diritto alla restituzione dei contributi è preferito ad ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi".

Detta norma è stata confermata dall'art. 24 commi 32 e 33 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" che, come successivamente modificata, dispone che '77 provvedimento di revoca delle agevolazioni disposte dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di incentivi all'impresa costituisce titolo per l'iscrizione a ruolo, ai sensi dell'articolo 67 comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, e successive modificazioni, degli importi corrispondenti degli interessi e delle sanzioni, il diritto alla ripetizione costituisce credito privilegiato e prevale su ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751 bis del codice civile, fatti salvi precedenti diritti di prelazione spettanti a terzi. La costituzione e l'efficacia del privilegio non sono subordinate né al consenso delle parti né a forme di pubblicità.

Tali norme, ad avviso dell'Amministrazione, legittimerebbero l'esazione a mezzo ruolo anche nei confronti dell'emittente la polizza fideiussoria.

In conformità ad altre pronunce dei giudici di merito, questo Tribunale ritiene infondata la tesi dell'Amministrazione.

La disciplina di settore anzidetta, infatti, non apporta deroga alle norme di carattere generale di cui agli artt. 17 e 21 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, recante "Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della L. 28 settembre 1998, n. 337".

Mentre giusta il clt. art. 17 di tale decreto, salvo quanto previsto da altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, "si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici", l'art. 21 chiarisce che "salvo che sia diversamente disposto da particolari disposizioni di legge, e salvo, altresì, quanto stabilito dall'art. 24 per le entrate degli enti previdenziali, le entrate previste dall'articolo 17 aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva".

Escluso, dunque, che la disciplina previgente (ivi inclusa quella di settore richiamata dall'Amministrazione) disponesse per la riscossione mediante ruolo delle entrate conseguenti ad escussioni di polizze fideiussorie, deve procedersi alla qualificazione della natura dell'entrata (se fondata cioè o meno su rapporti di diritto privato) per verificare se ne sia possibile la diretta iscrizione a ruolo ovvero se presupposto di detta iscrizione sia l'ottenimento di un titolo esecutivo.

Come ritenuto dalla giurisprudenza di merito, le entrate connesse a crediti derivanti dalla escussione di garanzie prestate da un soggetto privato in favore di un soggetto pubblico, sulla base di polizze fideiussorie con le quali compagnie assicuratrici si sono impegnate a garantire all'assicurato, ovvero al Ministro competente, l'adempimento di tutte le obbligazioni del

contraente destinatario di contributo ex art. 21 L. n. 219/1981 e art. 9 D.L. n. 57/1982, convertito in L. n. 187/1982 devono qualificarsi entrate di diritto privato.

Invero, la posizione della Pubblica Amministrazione che agisce contro l'Assicuratore non è dissimile rispetto a quella di un qualsiasi altro creditore insoddisfatto, il quale abbia inteso avvalersi della garanzia prestata in suo favore.

La sola circostanza che oggetto della richiesta al garante sia la ripetizione dell'importo dei contributi concessi ai sensi della disciplina di settore "post terremoto" e poi revocati, nonché accessori, non può indurre ad escludere che le entrate di cui trattasi abbiano causa in un rapporto di diritto privato.

Invero, tutta la fase successiva all'erogazione del contributo è attratta nell'orbita del diritto privato, concentrandosi la discrezionalità dell'Amministrazione nella fase precedente l'ammissione a contributo.

Se ciò - come affermato in giurisprudenza - è vero quanto al rapporto tra Amministrazione concedente e beneficiari del contributo, "a fortiori" ciò deve essere vero per quanto attiene alla posizione del terzo garante.

D'altronde, la pretesa azionata nei confronti delle Ge. S.p.A. non sorge dall'assunzione, da parte di quest'ultima, di una soggettività passiva nell'ambito di un rapporto pubblicistico, quanto piuttosto dalla posizione di parte di un contratto di assicurazione fideiussoria che la società assicuratrice ha stipulato in esplicazione della propria autonomia negoziale.

Si è, pertanto, dinanzi ad una pretesa azionata sulla base di un negozio di diritto privato in relazione al quale l'amministrazione beneficiaria della garanzia riveste una posizione non "iure imperii", bensì paritetica rispetto a quella del garante privato; ciò benché l'utilizzo di figura negoziale privatistica si atteggi ad eventuale strumento attraverso il quale la Pubblica Amministrazione, in presenza delle condizioni che la abilitano a non agire "iure imperii", realizza pur sempre un "fine pubblico".

Poiché l'entrata di specie è da qualificarsi di diritto privato, alla iscrizione a ruolo poteva procedersi solo quando la stessa risultasse da titolo avente efficacia esecutiva.

Tanto richiede, come detto, il citato art. 21 del D.Lgs. 46/1999.

Deve escludersi, ad avviso del Tribunale, che tale titolo esecutivo possa ravvisarsi nel decreto ministeriale di revoca del contributo.

Se, infatti, a mente della citata disciplina di settore, "il provvedimento di revoca delle agevolazioni disposte dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di incentivi all'impresa costituisce titolo per l'iscrizione a ruolo", ciò, da un primo punto di vista,

non implica che il decreto stesso configuri un titolo "esecutivo" nel senso fatto palese da tale espressione tecnica, ossia nel senso di cui all'art. 474 c.p.c.

Infatti altro è il concetto di titolo per l'iscrizione a ruolo, altro è il concetto di titolo esecutivo, la cui precostituzione è richiesta dal citato art. 21, a fini di tutela dei soggetti escussi, solo quando si tratti di entrate di diritto privato.

Come esplicitato dalla relazione al decreto legislativo n. 46 del 1999 l'articolo 21 contiene una fondamentale disposizione di garanzia delle posizioni giuridiche soggettive dei soggetti i cui debiti possono essere riscossi mediante ruoli. Esso più specificamente, richiede che qualora vengano iscritte a ruolo entrate spettanti ai soggetti di cui all'art. 17, ma aventi causa in un rapporto di diritto privato, l'iscrizione a ruolo può avvenire solo a condizione che l'entrata da riscuotere risulti da titolo avente efficacia esecutiva. In tal caso, quindi, l'utilizzazione del ruolo si giustifica in funzione della sola possibilità di avvalersi della procedura di riscossione privilegiata descritta dal D.P.R. n. 602.

La stessa relazione sottolinea che la necessità di far precedere iscrizione a ruolo dalla formazione di apposito titolo avente efficacia esecutiva viene limitata ai soli crediti aventi causa in rapporti di diritto privato, dal momento che per quelli di carattere pubblicistico l'attribuzione della esecutorietà in via amministrativa è la naturale conseguenza della necessità di realizzare gli interessi pubblici alla cui cura è finalizzata l'adozione dei provvedimenti di imposizione. Da un secondo punto di vista, anche a voler ammettere, senza concederlo, che il decreto stesso abbia efficacia esecutiva ai sensi dell'art. 21 cit., ciò potrebbe - ai limiti - valere per il destinatario del decreto di decadenza, non già per l'assicuratore che, quale terzo, vede i suoi rapporti con l'Amministrazione regolati soltanto dalla disciplina (privatistica) della polizza fideiussoria e deve essere messo in grado, ove non proceda spontaneamente all'adempimento, di verificare che l'esecuzione avvenga in base a valido titolo giudiziale (o stragsudiziale).

Considerato, quindi, che alla base della riscossione del credito di cui alla cartella in atti non è dato rinvenire alcun titolo esecutivo, né tale qualifica può assegnarsi alla polizza fideiussoria escussa, deve accogliersi la domanda attrice con la declaratoria della illegittimità della procedura di esazione mediante ruolo di entrata di natura privatistica, in difetto di uno dei presupposti normativamente imposti per l'adozione di simile forma di riscossione.

Sussistono giusti motivi di equità - a cagione dell'effettiva esistenza della polizza fideiussoria e dell'acclarata decadenza della Te.Of. dal contributo, a prescindere da ogni altro profilo afferente l'effettiva debenza della somma da parte della Ge. S.p.A. - per compensare integralmente tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni contraria o diversa istanza e deduzione disattesa, così provvede:

a) dichiara illegittimo il procedimento di esazione tramite ruolo intrapreso dai convenuti nei confronti della As. Ge. S.p.A. con la notifica in data 30.5.2003 della cartella esattoriale di pagamento n. (...) per l'importo di Euro 1.340.250,65 per capitale, Euro 638.966,00 per Interessi e Euro 7.894,36 per accessori, emessa dalla Un. S.p.A. - concessionario del Servizio Nazionale Riscossione per la provincia di Trieste e, per l'effetto, dichiara la nullità della cartella stessa;

b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del giudizio.

---