

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI GROSSETO

Il Giudice di pace di Grosseto dott. Adriano Simonetti, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile sotto il n. XXXX Reg. gen. Aff. Cont. dell'anno 2015, promossa da XXXXXXXXXXXXXXXX rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Sorrentini ed elettivamente domiciliato presso il di lui studio in Grosseto, ricorrente Equitalia Centro Spa di Grosseto, in persona del rappresentante pro tempore Ufficio territoriale del Governo di Grosseto, amministrazioni opposte.

Oggetto: ricorso in opposizione ad una cartella esattoriale relativa ad un provvedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa.

Conclusioni: come da verbale di causa.

In Fatto

Con ricorso depositato a norma e nei termini di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981 e ss.mm., e' stata proposta opposizione avverso una cartella esattoriale emessa da Equitalia Spa, in relazione ad una verbalizzazione della Polstrada di Grosseto, con la quale predetta cartella e' stato reclamato nei confronti dell'ingiunto il pagamento della cifra complessiva di euro XXXXXXXXXXXX per «contrav. codice strada legge n. 689/1981 ed euro XXXX per «Contra. codice strada magg. legge n. 689/1981... POLSTRADA GR V: XXXXXXXXXXXX

Nel suo ricorso la parte opponente dichiara che la somma in questione le e' stata pretesa «per la sua presunta qualita' di obbligato in solido» relativamente a violazioni stradali commesse da XXXXXXXXXXXXXXXX in quanto costui, alla data dei verbali della Polstrada di cui all'impugnata cartella, era, «a tutti gli effetti di legge», il proprietario del ciclomotore alla cui guida era stato fermato dai predetti agenti per contestargli le infrazioni stradali.

Deduce, altresì, che il XXXXXXXXXX si era impegnato pagare la sanzione amministrativa contestagli, chiedendone la rateizzazione, senza però rispettare tale sua obbligazione, e che la Prefettura aveva ommesso di comunicare al ricorrente questo suo ommesso adempimento.

Per tali motivi chiedeva l'annullamento della cartella esattoriale, in quanto notificata a soggetto privo di titolo.

Equitalia, costituitasi in giudizio, eccepiva la carenza di legittimazione passiva in ordine ai profili di merito della pretesa creditoria e, quindi «l'assoluta pretestuosita' delle doglianze mosse» nei suoi confronti.

La Prefettura a sua volta, precisava che la cartella esattoriale avversata «e' stata legittimamente notificata a soggetto avente titolo a riceverla e, quindi, ad onorarla».

All'udienza del 1° ottobre 2015, alla presenza delle parti, che insistevano nell'accoglimento delle rispettive richieste formulate nei loro atti, il giudice si riservava la decisione nel merito di quanto dalle stesse prospettato, ritenendo pregiudiziale, nel caso de quo, che via valutata la ipotizzabile incostituzionalita' dell'art. 27 della legge n. 689/1981, per effetto del quale e' stato calcolato l'importo della maggiorazione ex legge n. 689/1981, pari ad E. XXXXXX, conseguente all'omesso pagamento della sanzione originaria, con riguardo agli artt. 3 e 97 della Costituzione, disponendo, pertanto, con la presente ordinanza di sollevare presso la Consulta la questione per i seguenti motivi.

Sulla rilevanza della questione

Nel caso dedotto in giudizio, il collegamento giuridico, e non di

mero fatto, tra la res giudicanda e la norma ritenuta incostituzionale, appare del tutto evidente.

Ove, infatti, si ritenesse che l'art. 27 della legge n. 689/1981 fosse conforme alla Costituzione si dovrebbe riconoscere fondata la pretesa dell'ente impositore di reclamare nei confronti del trasgressore il pagamento della maggiorazione di E. XXXXXX, indicata, sia pure in forma molto criptica, nella impugnata cartella esattoriale al n. 2 del «dettaglio degli importi dovuti fornito dall'ente che ha emesso il ruolo» e, quindi, rigettare in toto il ricorso avverso tale provvedimento. L'importo della predetta «maggiorazione» e' in conseguenza dall'omesso pagamento da parte del ricorrente della somma inerente alla contravvenzione stradale elevata a suo carico, per cui la cifra di quest'ultima viene aumentata di un quarto per ogni semestre, a decorrere da quello in cui la stessa sarebbe stata esigibile fino alla data di iscrizione a ruolo.

Il sesto comma del citato art. 27 prevede, infatti, un meccanismo di incremento dell'importo della sanzione nella misura sostanzialmente del 20% annuo e tale maggiorazione, ritenuta dalla Consulta (Corte cost. 14 luglio 1999, n. 308) assimilabile ad una vera e propria sanzione, si aggiunge a quella originaria, sotto forma di una «sanzione sulla sanzione», facendone progressivamente incrementare l'importo dovuto nei confronti del trasgressore/debitore inadempiente.

Il concessionario sulla base dei dati forniti dall'ente impositore procede alla redazione della r cartella esattoriale, che costituisce l'atto finale della procedura di esazione del credito inerente alla sanzione amministrativa relativa ad un'addebitata infrazione stradale.

Peraltro, la riconosciuta natura sanzionatoria della maggiorazione ex legge n. 689/1981 potrebbe legittimare l'applicazione del «principio di specialita'» disciplinato dall'art. 9 della stessa legge n. 689/1981, secondo cui «quando uno stesso fatto e' punito... da una pluralita' di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale», conseguentemente la «disposizione speciale», nel caso all'esame dell'odierno Giudicante, e' quella prevista dal codice della strada, per effetto della quale dovrebbe essere reclamato solo l'importo della sanzione dalla stessa prevista senza ulteriori (onerosi) gravami.

Nel merito dell'entita' del tasso stabilito dal richiamato art. 27, il suo riconosciuto carattere sanzionatorio, quale penalita' a carico del debitore inadempiente, ne esclude una sua finalita' risarcitoria e, quindi, non possono essere invocati a suo favore i piu' vantaggiosi interessi moratori (5% annuo), contemplati, invece, in ambito tributario, in quanto tale soggetto non e' qualificabile come «contribuente» ma «trasgressore», per cui e' ritenuto assoggettabile alla gravosita' di un tasso che nell'ambito del sistema bancario/finanziario esporrebbe i beneficiari dello stesso ad una contestazione di usura, in quanto del tutto «sproporzionato» rispetto ai tassi effettivi globali medi di cui al decreti ministeriali 24 novembre 2013 e ss.mm., con riferimento al tasso/soglia stabilito dalla legge n. 108/1996.

In proposito va osservato come la norma impositiva del tasso delle maggiorazioni sia stata emanata nel 1981, allorquando quello di inflazione era valutato dall'ISTAT circa al 18% annuo (tasso legale pari al 5%), cio' che rendeva ragionevole e congruo l'incremento del 20% previsto per il ritardato pagamento delle sanzioni amministrative, quale pena ulteriore a carico del destinatario delle stesse, colpevole di ritardato adempimento.

Poiche' attualmente, sempre secondo i dati ISTAT, il tasso d'inflazione e' persino inferiore all'1% (esattamente 0,1% e, quello del tasso legale, 0.50%), l'incremento dovuto alle maggiorazioni ex art. 27 (legge n. 689/1981) determina a carico del debitore

inadempiente una punizione sicuramente di eccessiva onerosità, a cui corrisponde un arricchimento per l'ente impositore che, soprattutto non è giustificato, ove il titolare del credito, senza valide e documentate ragioni, protragga l'iscrizione a ruolo dello stesso anche oltre il termine di cinque anni, in quanto tale censurabile inerzia appare in contrasto con i fondamentali principi di trasparenza amministrativa.

È indubbio che l'Amministrazione, per effetto dell'applicazione automatica dell'art. 27 della legge n. 689/1981, beneficia di un surplus economico di notevole entità che non trova riscontro, ad esempio, in ambito tributario, dove l'interesse per il ritardato pagamento dell'importo dovuto è stabilito a carico del debitore nella misura del cinque per cento annuo (art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602) e, per di più, le somme esigibili a tale titolo soggiacciono a decadenza (cfr. Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2005, n. 280, con riferimento art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973).

A differenza, infatti, del credito tributario, quello sanzionatorio, disciplinato dall'art. 28 della legge n. 689/1981, non è soggetto, invece, a decadenza ma alla prescrizione di cinque anni, che decorre dalla data in cui è stata commessa l'infrazione, fatti salvi gli eventuali atti interruttivi operati dall'Amministrazione creditrice nei confronti del debitore.

Ai sensi, infatti, dell'art. 2943, comma 4, del c.c., l'Amministrazione titolare del credito ha facoltà di indirizzare al suo debitore un atto di messa in mora, a seguito del quale decorre un ulteriore periodo di prescrizione, né tale potere discrezionale è limitato da alcuna norma di legge, per cui il titolare del credito può protrarre ad libitum la durata della procedura di esazione del suo credito e così le sue casse possono beneficiare di un aumento considerevole della sanzione originaria, per effetto del richiamato oneroso tasso di incremento (art. 27 della legge n. 689/1981), ancorché ciò determini «uno sproporzionato ed ingiustificato sacrificio della controparte» (Cass. Civ. Sez. I°, 7 maggio 2013, n. 10568).

Tanto più rilevante tale «sacrificio» se lo stesso è la conseguenza di una iscrizione, a ruolo della somma pretesa che sia stata negligenzemente protratta, per cui il comportamento dell'Amministrazione potrebbe essere valutato in contrasto, tra l'altro, con i fondamentali principi di solidarietà desumibili dall'art. 2 della Costituzione, secondo cui la «Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale ed economica», che trovano concreta applicazione nell'art. 1175 del c.c., in base al quale anche il creditore, in specie se trattasi di un ente pubblico come la Prefettura, è obbligato ad un modus operandi conforme al dovere di «buona fede e correttezza», onde consentire che il debitore, pure se qualificabile come trasgressore e non come un contribuente, possa adempiere alla sua obbligazione senza maggiori oneri.

L'inesistenza di una norma che stabilisca a carico dell'Amministrazione l'obbligo di iscrivere a ruolo il suo credito entro un termine ragionevole, che sia inferiore a quello di prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 della richiamata legge, espone, infatti, il debitore a subire l'onerosa applicazione a suo carico per tutto il periodo in questione del tasso di maggiorazione in questione, la cui entità potrebbe essere ora nuovamente valutata dall'adita Consulta in relazione alla notevole variazione dell'attuale tasso di inflazione rispetto a quello in vigore al momento dell'emanazione della legge n. 689/1981.

Si sottolinea come alcune Amministrazioni, ad esempio il comune di Roma, autolimitino espressamente tale loro potere impositivo in due anni dal maturare del credito, proprio al fine (meritevole) di

ridurre verso i soggetti debitori il documento economico derivante dalle menzionate «maggiorazioni di legge», che i concessionari con tale denominazione sono solite riportare nel «dettaglio degli importi dovuti» delle loro cartelle esattoriali.

Tra l'altro le predette «maggiorazioni di legge» sono per lo più riferibili, almeno in ambito delle contravvenzioni stradali, a crediti per sanzioni amministrative di importi non rilevanti, generalmente inevasi da soggetti, che si trovano in disagiate condizioni economiche, per cui l'onerosità di questa ulteriore sanzione nei loro confronti assume un significato ancora più discriminatorio, cioè che potrebbe apparire in violazione non solo dei già richiamati principi di solidarietà «economica e sociale» stabiliti dall'art. 2 della Costituzione, ma anche dell'art. 53 della legge, con riferimento alle «condizioni economiche» dei contravvenzionati, trattandosi di circostanze da cui non si dovrebbe prescindere ai fini della valutazione dell'imputabilità e riprovevolezza del contestato ritardo nel pagamento (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I, 13 marzo 2007, n. 2201).

Tutto ciò premesso, ritiene il Giudicante che le «maggiorazioni» ex legge n. 689/1981, di cui all'impugnata cartella esattoriale, siano in contrasto, in particolare, con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, di cui al richiamato art. 3 della Costituzione, in quanto per effetto dell'applicazione in automatico di una sanzione sulla sanzione (art. 27 della legge n. 689/1981), il soggetto tenuto al pagamento di una sanzione amministrativa a suo tempo inflittagli, soggiace ad un'onerosa imposizione, di natura sostanzialmente parafiscale, che risulta essere a tutto vantaggio delle casse dell'Amministrazione creditrice che, tra l'altro, per effetto dell'art. 28 della legge n. 689/1981, può protrarre senza alcun vincolo la sua pretesa, in quanto tale suo potere discrezionale non è limitato da alcuna particolare norma, e, quindi, può beneficiare proprio dalla lunghezza della procedura di esazione - dalla stessa attivata - di un ulteriore notevole incremento monetario rispetto alla sanzione primitiva, da considerarsi ormai neppure giustificato da ragioni economiche di attualizzare il valore dell'importo preteso a quello corrispondente ai tassi correnti di mercato.

Ne deriva che l'applicazione delle disposizioni dell'art. 27 della legge n. 689/1981, in relazione anche al successivo art. 28, a seguito di una irragionevole ritardata iscrizione a ruolo della somma pretesa, può comportare un aumento della sanzione originaria in misura addirittura superiore a quella a suo tempo comminata, a tutto danno dell'obbligato, cioè che determina una disparità di trattamento tra i diversi soggetti tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa, il cui obbligo contributivo è influenzato dai ritardi burocratici, spesso del tutto ingiustificati, dell'Amministrazione creditrice.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione esaminata rilevante e non manifestamente infondata;

Sollewa d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del sesto comma dell'art. 27 della legge n. 689/1981 nella parte in cui «in caso di ritardo nel pagamento la somma dovuta è maggiorata di un DECIMO per ogni semestre», laddove tale maggiorazione è determinata senza alcun riferimento non solo ai tassi correnti di mercato ma anche a quelli previsti in materia tributaria, né viene imposto all'ente impositore uno specifico termine di decadenza per iscriverne a ruolo il suo credito, per cui il debitore viene gravato, per effetto del protrarsi della procedura di esazione attivata nei suoi confronti, di un incremento della sanzione originaria di entità

eccessiva in termini economici, con riferimento all'onerosita' dell'imposizione di tali maggiorazioni a carico del trasgressore/debitore, la cui quantificazione dipende dai diversi tempi burocratici che le singole Amministratrici creditrici impiegano per trasmettere al Concessionario il dettaglio degli importi in violazione degli artt 3, e 97, nonche' anche eventualmente degli artt. 2 e 53 della Costituzione, per tutte le ragioni esposte in motivazione;

Sospende il presente giudizio al n. XXXXXXXXX del Ruolo Generale degli affari contenziosi per l'anno 2015;

Manda alla Cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così' deciso in Grosseto, li' 15 ottobre 2015

Il Giudice di pace: Simonetti