

L'iscrizione di un'ipoteca su un'immobile a seguito di somme non pagate relative a sanzioni amministrative per violazioni al C.d.S- problemi procedurali

Come è noto l'ipoteca è un diritto reale di garanzia che attribuisce al creditore il potere di espropriare il bene immobile sul quale l'ipoteca è costituita e di essere soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione. Il diritto di ipoteca si costituisce mediante iscrizione nei pubblici registri (ex conservatoria dei registri immobiliari oggi denominata Agenzia del territorio).

Il creditore è la P.A. (Comune, Prefettura, Ministero degli Interni) che pretende il pagamento di sanzioni amministrative non pagate per violazioni al C.d.S. Le disposizioni che si applicano per la riscossione del credito sono quelle contenute nel D.P.R. n. 602/1973 applicabile per i tributi e per facilitare la riscossione anche di entrate non tributarie. L'ipoteca è un atto della esecuzione forzata tributaria, successivo alla notifica della cartella di pagamento, e volto a tutelare il credito dalla stessa evidenziato.

L'iscrizione ipotecaria viene effettuata e comunicata all'interessato dall'avviso di tale provvedimento, ai sensi dell'art 77 del DPR n. 602/1973 e s.s. m.m.. Va comunque osservato che l'art. 50 al 2° comma stabilisce che, se l'espropriazione immobiliare non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento , l'espropriazione **deve** essere preceduta dalla notifica di un avviso che contiene l'intimazione di adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni. Si ritiene che almeno su tali atti l'esattore indichi l'elezione di domicilio nel luogo ove trovasi il giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 480 3° comma..

1)La Giurisdizione

Se la comunicazione di iscrizione di ipoteca riguarda sanzioni amministrative per violazioni al C.d.S. sarà competente per la cognizione l'autorità giudiziaria ordinaria; pertanto nel caso riguardi crediti di natura tributaria e sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada il ricorrente dovrà proporre separati ricorsi ai giudici competenti.

1) Il contenuto della domanda

Poichè le comunicazioni riferite non costituiscono un provvedimento , esse non possono essere autonomamente impugnate. La domanda dovrà quindi essere rivolta all'accertamento della insussistenza del credito stesso contestando la legittimità dell'iscrizione a ruolo per carenza del titolo esecutivo che ne legittimi l'iscrizione .

Si evidenzia altresì che la sospensione del provvedimento, che può essere richiesta, attiene sempre la cartella di pagamento cui fa riferimento la comunicazione e che la domanda potrà contenere anche la richiesta di un ordine da parte del Giudice all'Agenzia del territorio per la cancellazione del vincolo, una volta accertata l'insussistenza dell'obbligazione.

La competenza

In merito ai limiti di competenza per valore del Giudice di Pace e quindi di quella del Giudice del Tribunale tra i giudici di merito vi è una diversa valutazione. Infatti secondo l'opinione prevalente presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Roma la competenza dovrebbe essere limitata ad € 15.493,71.

Invero la competenza assegnata dall'art. 22bis della Legge n.689/1981 al Giudice di Pace appare residuale in quanto mentre per alcune materie (quelle indicate nel comma e del predetto articolo) è competente il Tribunale indipendentemente dal valore, per tutte le altre materie la competenza del Giudice di Pace dovrebbe essere limitata a violazioni per le quali è prevista una sanzione inferiore ad € 15.493,71. L'art. 22 bis comma 3 recita" L'opposizione si propone davanti al Tribunale : a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore al massimo di € 15.493; quindi viene previsto l'importo massimo edittale mentre sarebbe stato più ragionevole indicare l'ammontare inflitto in concreto. Va comunque evidenziato che non viene prevista la competenza del Tribunale se nell'unico procedimento sono riunite per connessione soggettiva ed oggettiva più cause per un valore complessivo superiore al limite suddetto ovvero nel caso in cui il trasgressore venga condannato a pagare una pena pecuniaria complessiva superiore al limite stesso per più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge connesse con più azioni ed omissioni(cfr. ord. Corte Cost. n.97 dell'8.4.2002)

Tale limite unitario per le sanzioni dovrebbe applicarsi anche per violazioni al Codice della Strada.

Tuttavia si evidenziano alcune recenti pronunce del Tribunale di Roma che sostengono la competenza funzionale per materia del Giudice di Pace ai sensi dell'art 205 3° comma del C.d.S e art 22 bis 1° comma della Legge n. 689/1981 in quanto rileva la natura del rapporto giuridico dedotto in giudizio. Tale ragionamento sarebbe avvalorato , secondo tale filone interpretativo,dalla ordinanza n. 15694 del 27.7.05 della Cassazione.

Poiché come detto ci troviamo nella fase precedente all'esecuzione sui beni del debitore trasgressore occorre che degli atti sottesi al provvedimento (verbali , cartelle di pagamento) sia venuto a conoscenza l'interessato. Pertanto in difetto e nel caso di iscrizione ipotecaria nei registri della conservatoria immobiliare fino a che non inizi il procedimento di espropriazione ed il credito sottostante riguardi sanzioni amministrative per violazioni al C.d.S. c.d.s. potrà proporsi secondo i criteri forniti dal Supremo Collegio(Sez. .Unite 489/2000, 9087/2003 9482/2003 e 6119/204) e confermato dall'art. 29 del D.lgs. 26.2.1999n. 46 le azioni proponibili da colui al quale è stata notificato l'avviso di iscrizione ipotecaria saranno l'opposizione a sanzione amministrativa di cui alla legge n. 686/1981, l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 e l'opposizione agli atti esecutivi ex art.617 c.p.c.

A) ricorso con l'art. 22 e 23 della Legge n.689;

Un caso patologico potrà avvenire allorchè la comunicazione sia il primo atto di conoscenza da parte del debitore che sia stata commessa una violazione al C.d.S con il proprio autoveicolo e quindi l'interessato non abbia ricevuto nè il verbale né la cartella di pagamento, né altro avviso.

L'opposizione andrà proposta seguendo lo schema del rito speciale ex art. 22 e23 della L. n. 689/1981. L'impugnazione della cartella sottostante, anch'essa non notificata,dovrà essere proposta nel termine di 60 giorni dalla ricezione della comunicazione, termine riconosciuto da un indirizzo recente della Cassazione (Cass. 16.2.2007 n. 3647 del 7.8.2007 n. 17312 e 11 marzo 2008 n. 6493), godendo altresì dell'eventuale sospensione feriale. Il termine maggiore rispetto a quello previsto dalla Legge n. 689/1981 per le impugnazioni delle ordinanze ingiunzione ha funzione recuperatoria ed è quello previsto dall'art 204 bis c.d.s. e pertanto potranno proporsi questioni di merito, ove la P.A. produca copia dei verbali o vizi relativi alla notifica del verbale e quindi far dichiarare l'avvenuta decadenza del diritto della P.A. di riscuotere il credito.

Si chiarisce che se la cartella è stata ritualmente notificata il ricorso va dichiarato inammissibile; invero l'opposizione alla cartella esattoriale portata dal provvedimento di ipoteca è consentita in quanto la parte deduca che essa costituisca il primo atto con il quale è venuto a conoscenza della sanzione irrogatagli per nullità o omissione della notifica del processo verbale di contestazione o dell'ordinanza ingiunzione (nel caso diverso di violazioni al C.d.S.)(Cass. 13.2.2007 n. 5871) Ove il ricorso sia proposto oltre il termine stabilito determina la decadenza dal potere di impugnare (Cass. 20.4.06 n. 9180).

L'azione andrà proposta con ricorso nei riguardi del Comune ente creditore delle sanzioni e dinanzi al Giudice competente in ragione del luogo ove sia stata accertata la violazione; il Giudice con decreto darà notizia dell'udienza di trattazione anche all'esattoria nel caso di accoglimento della domanda di sospensione del titolo esecutivo.

B) opposizione all'esecuzione con lo strumento dell'art. 615 1° comma;

Risulta essere il rimedio procesuale da adottare quando l'opponente o contesta l'illegittimità della iscrizione a ruolo per omessa notifica della stessa cartella e quindi per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione a ruolo o adduce fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del verbale come ad esempio la prescrizione maturata dopo l'irrogazione della sanzione o il pagamento di quest'ultima. Il ruolo infatti costituisce il titolo esecutivo ai sensi dell'art. 46 del DPR 29.9.1973 n. 602.

Nel caso si contesti il *diritto del creditore a procedere ad esecuzione forzata* può affermarsi la competenza del Giudice di Pace e la legittimità dell'azione esercitata ex art. 615 c.p.c 1° comma., dal momento che l'azione esecutiva non è iniziata, a mezzo atto di citazione nei limiti di quanto soprariferito.

L'azione andrà proposta sia nei riguardi del Comune ente creditore delle sanzioni e sia nei riguardi dell'esattoria deputata alla riscossione del credito dinanzi al Giudice competente in ragione del territorio, con riferimento al luogo in cui si trovano i beni che saranno sottoposti ad esecuzione (art. 27 e 480 3° comma c.p.c.).L'opposizione è diretta avverso la cartella di pagamento.

Si ritiene che il Giudice competente sia il Giudice di pace del luogo ove trovasi l'immobile nei limiti di valore sopra esposto; si potrà anche trattare di un luogo diverso da quello in cui è stata commessa l'infrazione e che quindi il Comune interessato quale ente creditore si trovi in luogo diverso rispetto a quello in cui trovasi l'immobile. Infatti la giurisprudenza della Cassazione ha affermato che l'azione diretta ad ottenere la cancellazione dell'ipoteca nel presupposto dell'estinzione dell'obbligazione, a garanzia della quale l'ipoteca stessa è stata iscritta, ha natura reale; la relativa competenza spetta pertanto al giudice nella cui circoscrizione si trova l'immobile gravato da ipoteca (Cass. 6.8.1977 n. 3601)

C) opposizione agli atti esecutivi con lo strumento dell'art. 617 1° comma.

Con tale strumento si contesta la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento esattoriale , compresi i vizi strettamente attinenti alla notificazione della cartella e quelli riguardanti i successivi avvisi di mora (Cass.n. 2214/2007 che richiama cass. n. 15149/2005 e n. 6119/2004)

Nel caso di opposizione ai sensi dell'art. 617 1° comma, *anche nel caso in cui non sia iniziata l'esecuzione*, la competenza è per materia del Tribunale e va proposta nei termini perentori stabiliti dalla Legge.(cfr. art. 480 3° comma richiamato dall'art. 617 1° comma;cfr. Cass. n. 6667 del 20.3.2007 e ordinanza del 24.4.08).

Si evidenzia che l'art 77 del DPR 29.9.1973 n. 602 dispone che:

decorso il termine di cinque giorni dall'intimazione di cui all'art. 50 il ruolo costituisce titolo per l'iscrizione del vincolo per una somma pari al doppio del credito non pagato; decorsi sei mesi dall'iscrizione del vincolo senza che il debito sia estinto il concessionario procede all'espropriazione.

Va rilevato che non esiste alcun importo minimo per iscrivere l'ipoteca; tuttavia l'art. 76 del medesimo DPR stabilisce che il concessionario può procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo supera complessivamente ottomila euro. (importo fissato dal d.lgs.27.4.2001 n. 193).

L'art. 2808 c.c. dispone che l'ipoteca attribuisce al creditore il diritto di espropriare, anche nei confronti del terzo acquirente , i beni vincolati a garanzia del suo credito e di essere soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione, Ne consegue -secondo il tribunale di Napoli e di Ostia che si sono pronunciati in merito- che l'ipoteca può essere iscritta solo se il credito complessivamente superi gli ottomila euro, altrimenti sarebbe un'ipoteca priva del diritto di espropriare. Quindi come giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 617 1° comma c.p.c il Tribunale di Napoli. ha dichiarato illegittima l'ipoteca iscritta per un importo inferiore agli ottomila euro.

(Avv. Angelo Mandetta Giudice di Pace di Roma)