



Repubblica Italiana
in nome del Popolo Italiano

Tribunale Ordinario di Roma

SEZIONE II CIVILE

Il tribunale di Roma, in persona del giudice dott.ssa Alessandra Imposimato, ha emesso la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 76957 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2014, avente ad oggetto "deposito", e vertente

tra

CAPITALITALIA S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore* - nella qualità di cessionaria della CENTRO ARTIGIANO RECUPERO AUTO - C.A.R.A. - di Marini Enzo S.n.c. - elettivamente domiciliato in Roma via Lattanzio n°5, presso e nello studio degli Avv. Giovanni Malatesta, che lo rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente all'Avv. Giulia Schininà, per procura a margine del ricorso introduttivo

attore

e

MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nonché domiciliato *ex lege* presso gli uffici dell'Avvocatura in Roma via dei Portoghesi n. 12

convenuto

Motivi della Decisione

1. fatti controversi.

1.1 Con il ricorso introduttivo della lite la soc. Capitalitalia S.r.l., vantandosi cessionaria dei crediti già maturati, per le causali di cui al ricorso, dalla Società Centro Recupero Auto di Marini Enzo S.n.c., giusta scrittura autenticata a rogito notar. Eleonora Capozzi del 10.3.2014, rep. n.11215, ha chiesto al tribunale di:



"condannare il Ministero dell'Interno .. al pagamento in favore del ricorrente dell'importo di sorte capitale € 163.378,46 oltre a € 35.943,26 per IVA al 22% sul medesimo importo, per un totale di € 199.321,72, oltre agli interessi al tasso legale pari ad € 14.539,96, calcolati sulla sorte capitale dal giorno di fine richiesta di pagamento, e sino al trentesimo giorno successivo alla ricezione delle richieste di pagamento, per un totale complessivo di interessi € 213.861,68, oltre interessi legali successivi al saldo".

A motivo della domanda, la Capitalitalia ha rappresentato:

- che la C.A.R.A. di Marini Enzo S.n.c., in quanto inclusa nell'elenco delle depositerie autorizzate, dalla Prefettura, alla custodia giudiziaria di veicoli in sequestro (art. 8 d.P.R. n. 571/1982), aveva provveduto alla custodia (tra gli altri) di n. 32 veicoli di cui disposto il sequestro amministrativo dal Comando di Polizia Stradale, per tutto il periodo in dettaglio indicato in ricorso, comunque compreso tra il 20 novembre 1993 (data di affidamento del primo veicolo in ordine di tempo) ed il 7 luglio 2010, data di adozione del decreto di "alienazione straordinaria", per tutti e trentadue i veicoli in questione, ad opera della Prefettura;

- che a termini delle tariffe tempo per tempo adottate, dalla Prefettura, ex art. 12 del d.P.R. n.571/1982, la C.A.R.A. di Marini Enzo S.n.c. avrebbe maturato, per la conservazione dei (32) veicoli sottoposti a sequestro amministrativo da agenti del Ministero dell'Interno, un credito pari ad € 195.329,05, oltre iva, secondo il prospetto di calcolo agli atti;

- che nondimeno era stato intervenuto, nelle more del periodo, il d.l. n. 269/2003 (convertito con modificazioni in L. n. 326/2003) il cui art. 38 ("Norme di semplificazione in materia di sequestro, fermo, confisca e alienazione dei veicoli"), esplicitamente "in deroga alle tariffe di cui all'art. 12 del d.P.R. n.571 del 1982" (comma 6), e con effetto non solo in futuro, ma anche retroattivo, e relativamente ai "veicoli .. comunque custoditi da oltre due anni alla data del 30 settembre 2003" (comma 2), aveva previsto che il custode avrebbe dovuto ricevere un compenso particolarmente esiguo, nonché soggetto ad abbattimento progressivo del 20%, per ciascun successivo anno di custodia;



- che conseguentemente il complessivo avere della C.A.R.A. S.n.c., era stato quantificato in € 208.075,73 iva inclusa, per tutti i **182** veicoli allora in custodia ad esso depositario, nonché versato in € 31.950,59, quanto ai 32 veicoli il cui onere di custodia avrebbe dovuto essere anticipato dal Ministero dell'Interno;

- che successivamente la Corte Costituzionale, con sentenza 22/05/2013, n.92, aveva dichiarato *"l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326"* (così il dispositivo).

Sulla scorta delle argomentazioni sopra ricordate, l'esponente Capitalitalia, argomentando in ordine al suo buon diritto di ricevere la differenza tra quanto già erogato dall'amministrazione (€ 31.950,59), e la maggior somma (€ 195.329,05, oltre iva) che avrebbe dovuto essere riconosciuta, sulla scorta delle tariffe prefettizie adottate, tempo per tempo, ex art. 12 d.P.R. n. 571/1982, per la conservazione dei trentadue veicoli assoggettati a sequestro amministrativo dalla Polizia Stradale, ha rassegnato le conclusioni su riportate, chiedendo il favore delle spese della lite.

1.2 Attivato il contraddittorio, il Ministero dell'Interno ha eccepito: (a) di non essere tenuto al pagamento preteso dall'attore, gravando (a suo dire) l'obbligazione sulla Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo, ex art. 213 comma 2-ter del Codice della Strada; (b) che la sopravvenuta declaratoria d'illegittimità dell'art. 38, ai commi 2, 4, 6 e 10, non avesse prodotto effetti quanto al rapporto dedotto in giudizio, dacché interamente *"esaurito"* alla data della sentenza della Corte Costituzionale; (c) che, in particolare, il rapporto in questione doveva predicarsi estinto in esito all'emissione dell'ordinativo di pagamento in data 20/08/2012, susseguente due decreti prefettizi - rispettivamente emessi in data 23/4/2010 (prot. 58/2010) ed in data 7/7/2010 (prot. 58-bis/2010) - di ricognizione e *"alienazione straordinaria"* (mediante cessione al custode) delle vetture ricoverate presso la depositaria giudiziaria in gestione alla C.A.R.A. S.n.c., altresì recanti la liquidazione del compenso



dovuto al custode, giammai fatti oggetto di impugnazione, innanzi al giudice amministrativo; (d) che conseguentemente la *cessione di credito* intercorsa tra la C.A.R.A. di Marini Enzo S.n.c., e la controparte Capitalitalia S.r.l., doveva predicarsi giuridicamente nulla ed inefficace, per "*inesistenza dell'oggetto*" (forse, meglio, per *impossibilità giuridica* dell'oggetto), in quanto inerente ad un credito già estinto, alla data della sua stipulazione; (e) ancora, che la *cessione in parola* dovesse dirsi *inopponibile* all'amministrazione, in quanto non accettata, ex art. 70 r.d. n. 2440/1923, ovvero ex art. 9 all. E, L. n. 2248/1865; (f) che, infine, i calcoli operati dalla ricorrente per la quantificazione del credito vantato in giudizio fossero errati, e comunque non sufficientemente esplicitati.

Per tali ragioni ha richiesto il rigetto delle istanze avversarie, con rifusione delle spese della lite.

1.3 Tali i fatti controversi, la causa è stata istruita mediante consulenza contabile, le cui risultanze sono in atti; all'esito, è stata trattenuta in decisione, e quindi rimessa sul ruolo, a seguito del trasferimento, ad altro ufficio, della persona del magistrato titolare. Nuovamente precisate le conclusioni, come da verbale del 28 novembre 2018, la causa è stata nuovamente trattenuta in decisione, previa rinuncia ai termini consecutivi di cui all'art. 190 c.p.c..

2. questioni pregiudiziali e preliminari.

2.1 L'eccezione di nullità sollevata, dalla difesa erariale, quanto all'elaborato del consulente tecnico, agli atti, non è fondata, né tale da comportare la rinnovazione delle indagini peritali.

Difatti, quanto alla mancata partecipazione, del funzionario indicato dalla Prefettura, all'udienza istruttoria del 1° dicembre 2015, in cui veniva conferito incarico al consulente tecnico già nominato (e questi prestava giuramento), il tribunale non può che riportarsi alle considerazioni di cui all'ordinanza resa all'udienza del 12 aprile 2016.

E' ben vero, infatti, che il consulente tecnico di parte "*oltre ad assistere a norma dell'art. 194 alle operazioni del consulente del giudice, partecipa all'udienza e alla camera di consiglio ogni volta che interviene il consulente del giudice, per chiarire e*



svolgere, con l'autorizzazione del presidente, le sue osservazioni sui risultati delle indagini tecniche" (art. 201 comma 2, c.p.c.), ma occorre all'uopo che il professionista sia stato già investito della nomina a consulente, dalla parte interessata (art. 201, comma 1, c.p.c.).

Nella fattispecie, dalla lettura del verbale di udienza del 1° dicembre 2015, risulta che l'Avvocatura erariale, pur regolarmente comparsa, provvedeva alla nomina del funzionario delegato dalla Prefettura solo in esito al conferimento dell'incarico al consulente d'ufficio, alla formulazione del giuramento (art. 193 c.p.c.), ed all'indicazione, a verbale, della data di inizio delle operazioni peritali; talché non è chiaro in forza di quale disposizione di legge, esso funzionario avrebbe avuto diritto di intervenire all'udienza istruttoria, *non pubblica*, e partecipabile esclusivamente dai difensori delle parti e dalle parti stesse (art. 84 disp. att. C.p.c.).

Né s'intende quale pregiudizio abbia potuto recare, al concreto esercizio delle facoltà difensive di pertinenza del Ministero convenuto, la circostanza che il consulente d'ufficio *non* abbia previamente concertato, con chicchessia, la data di inizio delle operazioni peritali: secondo la legge processuale, non era affatto prescritta alcuna interlocuzione, a tal fine (art. 90 disp. att. C.p.c., comma 1: "*il consulente tecnico che, a norma dell'art. 194 del codice, è autorizzato a compiere indagini senza che sia presente il giudice, deve dare comunicazione alle parti del giorno, ora e luogo di inizio delle operazioni, con dichiarazione inserita nel processo verbale d'udienza o con biglietto a mezzo del cancelliere*").

Piuttosto vale notare che, dal momento che il consulente d'ufficio assolveva, nell'immediato, all'onere di comunicazione prescritto a tutela del contraddittorio, indicando a verbale il giorno, l'ora ed il luogo d'inizio delle operazioni peritali, il funzionario già indicato dalla Prefettura - all'esito della nomina operata dall'Avvocatura erariale - in quanto investito dell'ufficio di consulente di parte, ben avrebbe potuto presenziare alle operazioni peritali, nel giorno, luogo ed ora indicati a verbale, ed a *conoscenza legale* della parte assistita; ragion per cui, la sua mancata partecipazione alle indagini non pare imputabile ad omessa comunicazione o ad altra irregolarità dell'iter processuale,



bensi esclusivamente a scelta (non interessa quanto consapevole) della stessa parte odierna convenuta.

Infine: all'esito della predisposizione della consulenza d'ufficio (elaborata in termini sommari anzichenò, ma su questo si dirà oltre), risulta comunque assicurato il contraddittorio con le parti costituite, tanto che il Ministero, per il tramite dell'Avvocatura erariale, ha depositato delle articolate note di osservazione in merito alla relazione *preliminare* del consulente, che testimoniano la compiuta conoscenza dell'elaborato del consulente, oltre che un'accurata analisi dei fatti controversi. La circostanza che il consulente d'ufficio non abbia inteso osservare *alcunché*, sulle dettagliate ed argomentate osservazioni della difesa erariale, non ha, evidentemente, implicato vizi del contraddittorio, semmai comportando esclusivamente che il tribunale, *peritus peritorum*, ben possa e debba esprimere (anche) valutazioni di indole tecnica, quanto alla bontà delle conclusioni esposte in consulenza, in raffronto alle conclusioni enunciate dalla difesa della parte convenuta.

2.2 Sempre in via *preliminare*, merita esaminare l'eccezione - definita di *carezza di legittimazione passiva* - con cui (in realtà) il Ministero, formulando una *mera difesa*, ha sostenuto di non esser tenuto al pagamento preteso dall'attore, gravando (a suo dire) l'obbligazione sulla Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo, ex art. 213 comma 2-ter del Codice della Strada.

Al fine di scrutinio dell'eccezione, ci si può rifare a quei precedenti della giurisprudenza di nomofilachia che, nella materia controversa, hanno offerto dettagliata ricostruzione del rapporto giuridico obbligatorio dedotto in lite.

Come già detto, si controverte del compenso dovuto, al soggetto investito del servizio di depositaria giudiziaria (art. 8 del d.P.R. n. 571/1982), per la custodia di veicoli in sequestro amministrativo, nel periodo intercorrente tra la data di loro affidamento al custode (ad opera dell'amministrazione sequestrante), e la data di loro acquisizione alla proprietà pubblica (confisca), ovvero di restituzione al legittimo proprietario, ovvero (nella fattispecie) di *alienazione straordinaria* (mediante cessione allo stesso custode), disposta ex art. 38 del d.l. n. 269/2003 (su cui oltre).



Nelle occasioni in cui investita della questione, la Corte di nomofilachia ha avuto modo di sancire: "in tema di custodia di veicoli sottoposti a sequestro amministrativo, legittimata passivamente in merito alla domanda del custode, il quale agisce per il riconoscimento delle spese sopportate, è, ai sensi dell'art. 11, primo comma, del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, l'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro, senza che rilevi la circostanza che la custodia, essendo impossibile o non conveniente presso lo stesso ufficio, sia stata affidata ad un soggetto diverso agli effetti dell'art. 8, primo comma, del medesimo d.P.R. n. 571 del 1982" (così Cass. n. 6067 del 26/03/2015; trattasi, in effetti, dello sviluppo delle conclusioni già enunciate nella sentenza SS. UU. n. 564 del 14/01/2009; conf. Cass. n. 9394 del 08/05/2015 e, più di recente, Cass. n. 15515 del 13/06/2018: "nel caso di sequestro amministrativo, ad opera della polizia municipale di un comune, di un veicolo per violazioni del codice della strada e di suo affidamento in custodia a soggetto pubblico o privato, diverso sia dall'amministrazione che ha eseguito il sequestro sia dal proprietario del mezzo sequestrato, obbligata ad "anticipare" - salvo recupero dall'autore della violazione, dall'eventuale obbligato in solido, o dal soggetto in favore del quale viene disposta la restituzione del veicolo medesimo - le spese spettanti al custode è, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 571 del 1982, l'amministrazione comunale cui appartiene il pubblico ufficiale che ha posto in essere il sequestro, la quale è, pertanto, passivamente legittimata rispetto alla domanda del custode stesso di pagamento delle summenzionate spese").

La Corte è - condivisibilmente - pervenuta all'enunciazione del principio di diritto sopra rammentato, dopo accurata disamina delle disposizioni di riferimento, innanzitutto osservando che "la citata disposizione regolamentare di cui al D.P.R. n. 571 del 1982, art. 11, comma 1 - secondo cui "Le spese di custodia delle cose sequestrate sono anticipate dall'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro" - non collide con alcuna norma primaria - né della L. n. 689 del 1981 né del C.d.S., sicché la sua validità sotto tale profilo ne consente la piena applicazione" (così la motivazione della sentenza n. 9394 del 08/05/2015). Ancora, ha evidenziato (così Cass. n. 9394 del 08/05/2015):



"l'analisi delle disposizioni dianzi riprodotte (..) e, in particolare, dell'ora citato art. 11 rende evidente che il "debitore" delle spese di custodia della cosa sequestrata (nella specie, dei veicoli sequestrati) è l'autore dell'illecito amministrativo (nella specie, della violazione al codice della strada), o dell'eventuale obbligato in solido, o del soggetto in favore del quale viene disposta la restituzione della cosa sottoposta a sequestro (secondo comma; cfr. anche l'art. 12, commi 6 e 7). Da ciò consegue che il termine "anticipazione" di dette spese prefigura un rapporto di natura civilistica - sia pure conseguente alla commissione di un illecito amministrativo - tra la pubblica amministrazione che ha anticipato le spese medesime, titolare del diritto al rimborso (recupero), e il soggetto debitore, obbligato al rimborso. Al riguardo, è appena il caso di precisare che le amministrazioni obbligate all'anticipazione di dette spese sono tutte quelle menzionate dal D.P.R. n. 571 del 1982, art. 1 e in particolare, per quanto riguarda le violazioni alle norme sulla circolazione stradale, quelle di cui al D. Lgs. n. 285 del 1992, art. 12, commi 1, 2 e 3. Infatti, la ratio dell'obbligo di **anticipazione** a carico "dall'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro" **sta nei concorrenti principi di imputazione dell'attività degli agenti dell'Amministrazione nell'esercizio delle loro pubbliche funzioni all'amministrazione di appartenenza, nonché di responsabilità diretta, lato sensu, di quest'ultima per tale attività che, se comportante spese, obbliga l'amministrazione che la svolge ad anticiparle, salvo eventuale recupero.** Nella specie, trattandosi dell'esercizio di funzioni tipicamente pubbliche - la garanzia della sicurezza delle persone nella circolazione stradale e, in particolare, la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale: art. 1, comma 1, art. 11, comma 1, lett. a), e, con riferimento alla fattispecie, art. 12, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 285 del 1992 -, può stabilirsi il seguente parallelismo: come "Le spese del processo penale sono anticipate dall'erario, ad eccezione di quelle relative agli atti chiesti dalle parti private", salvo "recupero" dall'autore del reato o dagli altri soggetti obbligati ex lege (art. 3, comma 1, lett. t - secondo cui "'anticipazione" è il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile" -, e del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 4, comma 1), così le spese



del procedimento sanzionatorio amministrativo prefigurato dalla L. n. 689 del 1981 e dal C.d.S. sono normalmente anticipate dall'amministrazione - statale, regionale o locale - che ha promosso tale procedimento, salvo "recupero" dall'autore della violazione o dagli altri soggetti obbligati ex lege (cfr. della L. n. 689 del 1981, art. 19, comma 2, del D.P.R. n. 571 del 1982, art. 11, comma 2 e del D.P.R. n. 495 del 1992, art. 394, comma 1, citati, supra, al n. 2.4.).

Ciò, tanto più in quanto dal predetto principio di responsabilità deriva che il recupero delle spese di custodia delle cose sequestrate non è assicurato sempre e comunque all'Amministrazione che le ha anticipate: infatti, il primo periodo del D.P.R. n. 571 del 1982, art. 11, comma 2, prefigura una serie di ipotesi nelle quali detto recupero non può mai avvenire: "... in ordine alla violazione amministrativa si pronuncia ordinanza di archiviazione ovvero sentenza irrevocabile di accoglimento dell'opposizione proposta avverso l'ordinanza ingiunzione o contro l'ordinanza che dispone la sola confisca ovvero che ricorra l'ipotesi di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 14, u. c., o si sia verificata la prescrizione di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 28, comma 1" (cfr. il D. Lgs. n. 285 del 1992, art. 201, comma 5, art. 204, comma 1, artt. 205 e 209).

In terzo luogo - contrariamente a quanto opina il Comune ricorrente -, **il D.P.R. n. 571 del 1982, art. 11, detta la disciplina generale del (...) rapporto tra l'Amministrazione che ha anticipato le spese di custodia delle cose sottoposte a sequestro amministrativo** - non rileva se conseguenti a custodia presso un proprio ufficio, presso un ufficio di altra amministrazione, o presso altri soggetti pubblici o privati - **ed il debitore, secondo il seguente schema: anticipazione** da parte dell'amministrazione cui spetta (comma 1), **rimborso** a quest'ultima da parte dell'autore della violazione amministrativa, dell'obbligato in solido o del diverso soggetto a favore del quale è disposta la restituzione delle cose sequestrate (secondo comma), **previa liquidazione** delle spese medesime da parte del prefetto (comma 3).

Il successivo art. 12, invece - contrariamente a quanto opina il Comune ricorrente -, **detta la disciplina generale del diverso e distinto rapporto, del pari di natura civilistica, che si**



stabilisce tra l'amministrazione cui è riferibile il sequestro ed il custode della cosa sequestrata.

Il diritto del custode - "nominato ai sensi del terzo comma dell'art. 7 ovvero dell'art. 8, comma 1" - al rimborso (rectius: al pagamento) delle spese, sostenute per la conservazione e per la custodia delle cose sequestrate allo stesso affidate, può essere fatto valere per intero "dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate", previa liquidazione del prefetto che, peraltro, può disporre "acconti sulle somme dovute" (comma 3), soggetti anch'essi alla regola della anticipazione a carico dell'amministrazione cui spetta. Le disposizioni di cui al comma 4 poi - "Le somme dovute sono corrisposte dall'ufficio del registro nell'ambito della cui competenza territoriale è situato l'ufficio al quale appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni concernenti le anticipazioni delle spese di giustizia contenute nel regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello stato, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni" - lungi dal contraddire le regole del "debitore" delle spese di custodia e della "anticipazione" di cui al primo ed all'art. 11, comma 2 (cfr., supra, lett. A), prevedono soltanto la forma tipica di pagamento delle spese a carico delle amministrazioni dello Stato, evocando non a caso "le disposizioni concernenti le anticipazioni delle spese di giustizia", disciplinate ora dal menzionato D.P.R. n. 115 del 2002: in altri termini, le forme di pagamento di dette anticipazioni al custode variano a seconda dell'amministrazione - statale, regionale o locale - che ha promosso il procedimento sanzionatorio amministrativo ed alla quale è riferibile l'eseguito sequestro del veicolo".

Con ciò va affermato che il Ministero convenuto, cui facente capo il Comando di Polizia Stradale che operava il sequestro delle vetture affidate in custodia alla C.A.R.A. di Marini Enzo S.n.c., sia stato correttamente individuato, dalla parte attrice, quale titolare, *ex latere debitoris*, del rapporto giuridico obbligatorio dedotto in giudizio.

3. merito della lite.



3.1 Tanto detto quanto alle questioni pregiudiziali e preliminari strettamente intese, può ora esaminarsi il merito del contendere.

3.2 La ricorrente ha documentato che la C.A.R.A. S.n.c. (società cedente, ex art. 1260 c.c., il credito oggi controverso in giudizio) abbia ricevuto in custodia n. 32 veicoli, sottoposti a sequestro dalla Polizia Stradale, come da verbali di affidamento in atti (all. 8 al ricorso).

E' altresì documentato che tali veicoli, con decreti prefettizi rispettivamente emessi in data 23/4/2010 (prot. 58/2010: all. 7 alla comparsa dell'Avvocatura) ed in data 7/7/2010 (prot. 58-bis/2010: v. all. 4 al ricorso Capitalitalia) venivano fatti oggetto di "alienazione straordinaria ai soli fini della rottamazione" (mediante cessione allo stesso custode), ai sensi e per gli effetti dell'art. 38 d.l. n. 269/2003 (Decreto convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici").

Tale articolo, intitolato "norme di semplificazione in materia di sequestro, fermo, confisca e alienazione dei veicoli", per quanto qui interessa, nel corso della sua precaria vigenza così disponeva:

"2. I veicoli giacenti presso le depositerie autorizzate a seguito dell'applicazione di misure di sequestro e sanzioni accessorie previste dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, ovvero quelli non alienati per mancanza di acquirenti, purché immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico, comunque custoditi da oltre due anni alla data del 30 settembre 2003, anche se non confiscati, sono alienati, anche ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al soggetto titolare del deposito. La cessione è disposta sulla base di elenchi di veicoli predisposti dal prefetto anche senza documentazione dello stato di conservazione. I veicoli sono individuati secondo il tipo, il modello ed il numero di targa o telaio" (comma 2);

"4. Il corrispettivo dell'alienazione è determinato dalle Amministrazioni procedenti in modo cumulativo per il totale dei veicoli che ne sono oggetto, tenuto conto del tipo e delle



condizioni dei veicoli, dell'ammontare delle somme dovute al depositario-acquirente, computate secondo i criteri stabiliti nel comma 6, in relazione alle spese di custodia, nonché degli eventuali oneri di rottamazione che possono gravare sul medesimo depositario-acquirente" (comma 4);

"5. L'alienazione del veicolo si perfeziona con la notifica al depositario-acquirente del provvedimento dal quale risulta la determinazione all'alienazione da parte dell'Amministrazione procedente, anche relativamente ad elenchi di veicoli. Il provvedimento notificato è comunicato al pubblico registro automobilistico competente per l'aggiornamento delle iscrizioni, senza oneri" (comma 5);

"6. Al custode è riconosciuto, in deroga alle tariffe di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571, un importo complessivo forfettario, comprensivo del trasporto, calcolato, per ciascuno degli ultimi dodici mesi di custodia, in euro 6,00 per i motoveicoli ed i ciclomotori, in euro 24,00 per gli autoveicoli ed i rimorchi di massa complessiva inferiore a 3,5 tonnellate, nonché per le macchine agricole ed operatrici, ed in euro 30,00 per gli autoveicoli ed i rimorchi di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate. Gli importi sono progressivamente ridotti del venti per cento per ogni ulteriore anno, o frazione di esso, di custodia del veicolo, salva l'eventuale intervenuta prescrizione delle somme dovute. Le somme complessivamente riconosciute come dovute sono versate in cinque ratei costanti annui; la prima rata è corrisposta nell'anno 2004" (comma 6);

"10. Le procedure di alienazione o rottamazione straordinaria che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono state avviate dalle singole prefetture - uffici territoriali del Governo, qualora non ancora concluse, sono disciplinate dalle disposizioni del presente articolo. In questo caso i compensi dovuti ai custodi e non ancora liquidati sono determinati ai sensi del comma 6, anche sulla base di una autodichiarazione del titolare della depository, salvo che a livello locale siano state individuate condizioni di pagamento meno onerose per l'erario" (comma 10).

In breve, in applicazione degli importi indicati dal comma 6 del ridetto art. 38, la C.A.R.A. S.n.c., evidentemente esigui, a



confronto delle tariffe tempo per tempo adottate, dalla Prefettura, ai sensi dell'art. 12 d.P.R. n. 571/1982, difatti "esplicitamente derogate" dalla norma, si vedeva liquidare la complessiva somma di € 208.075,73 iva inclusa, per **tutti** i veicoli giacenti presso la depositaria (in totale: **182**), ivi inclusi quelli (in numero di **32**) sequestrati dalla Polizia Stradale, e la cui custodia è motivo della lite.

3.3 Peraltro, è noto che la Corte Costituzionale, con sentenza 22/05/2013, n.92, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326", così motivando:

"Ebbene, la disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti" che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale - pubbliche o private che siano le parti contraenti - deve dunque essere assistita da una "causa" normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti. Il che non pare affatto essersi realizzato nel caso di specie, dal momento che gli interessi dei custodi - assoggettati, *ratione temporis*, al nuovo e, per i profili denunciati, pregiudizievole, regime di rapporti e di determinazione dei relativi compensi - risultano esser stati compromessi in favore della controparte pubblica, senza alcun meccanismo di riequilibrio ed in ragione, esclusivamente, di un risparmio per l'erario, che non può certo assumere connotati irragionevolmente, lato sensu, "espropriativi".

3.4 In ragione della declaratoria su riportata, la norma in questione è stata espunta dall'ordinamento con effetto retroattivo, per l'immediata applicabilità, delle declaratorie di incostituzionalità, a tutti i rapporti giuridici pendenti e non interamente esauriti, né coperti da giudicato ("Quando la corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia



dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione": art. 136 Cost.).

A riguardo, merita ricordare le sentenze Corte Costituzionale n°73/1963 - secondo cui "la norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, toglie immediatamente ogni efficacia (dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione) alla norma dichiarata illegittima; della quale, pertanto, non è consentito al legislatore ordinario di prolungare la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge" - la sentenza Cass. n. 10783 del 16/05/2014 - nella cui motivazione si legge: "orbene, come la giurisprudenza di legittimità ha chiarito... le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi - dichiarative di illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto ex tunc, con la conseguenza che **questa non è più applicabile prescindendo dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore o successiva alla pubblicazione della pronuncia**, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge - sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale - per contrasto con il precetto costituzionale. Pertanto **non è possibile distinguere tra applicazione diretta**, cioè riferita ad atti formati successivamente alla norma dichiarata illegittima, **e applicazione indiretta**, cioè riferita ad atti formati prima della pubblicazione della pronuncia d'incostituzionalità, perché **anche in tale ultimo caso il giudice non può ritenere legittima un'attività svolta in conformità di una norma poi dichiarata incostituzionale**. Infatti in materia vige il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono ai rapporti (e solo a quelli) ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta **formazione del giudicato** o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il **consolidamento del rapporto medesimo**, ovvero per essersi verificate **preclusioni processuali o decadenze e prescrizioni non direttamente investite**, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità (tra le tante, Cass. n. 9329/2010, n. 113/2004, n. 13839/2002)" - la pronuncia del Consiglio di Stato n°4583.2012 - per la quale: "le pronunce della Corte costituzionale.. determinano il venir meno in via retroattiva della norma censurata, poiché operano la ricognizione di un vizio originario ed intrinseco della norma stessa, la cui eliminazione



dall'ordinamento **non è assimilabile a quella disposta per effetto di abrogazione in virtù di altra norma sopravvenuta**" - la sentenza di Cass. n. 10958 del 06/05/2010 - "le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, **potendosi, in proposito, legittimamente ritenere "esauriti" i soli rapporti rispetto ai quali si sia formato il giudicato, ovvero sia decorso il termine prescrizione o decadenziale previsto dalla legge**" - infine la sentenza Cass. n. 27264 del 14/11/2008, per la quale "le sentenze della Corte costituzionale con le quali sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma hanno effetto retroattivo ed incidono, pertanto, su tutte le situazioni giuridiche non esaurite. Ne consegue che le suddette sentenze producono i propri effetti su tutti i giudizi in corso e possono essere fatte valere per la prima volta anche in sede di legittimità".

3.5 Alla luce dei principi testé richiamati, il tribunale non può accedere alla tesi - propalata dall'Avvocatura erariale - secondo cui la sentenza Corte Cost. 22/05/2013, n.92, non avrebbe avuto effetto, quanto al rapporto giuridico dedotto in giudizio.

Difatti:

- come già detto, si controverte del compenso dovuto, al custode, per il servizio di depositaria prestato quanto a 32 veicoli lasciati in giacenza (entrata) tra il 20 gennaio 1993 ed il 13 ottobre 2000 (v. all. 8 e 9 al ricorso), e posti cumulativamente in "rottamazione" (mediante alienazione straordinaria allo stesso custode) in data 7 ottobre 2010, come da decreti prefettizi in atti (v. all. 7 ed 8 al fascicolo dell'Avvocatura, all. 4 fascicolo Capitalitalia);

- escluso che il credito in questione sia mai stato oggetto di contenzioso (prima dell'odierna lite), ed esclusa quindi la presenza di un giudicato sostanziale (art. 2909 c.c.), atto ad impedire gli effetti retroattivi propri della declaratoria d'incostituzionalità, va opinato che il rapporto obbligatorio di che trattasi **non** fosse esaurito alla data della pubblicazione della sentenza n. 92/2013 Corte Cost., e che - quindi - **non** sia rimasto insensibile al giudicato costituzionale di cui s'è sopra detto.



Ed invero: si è già osservato che il diritto del custode al compenso, per le attività di "conservazione delle cose sequestrate" (art. 12, comma 1, d.P.R. n. 571/1982), possa essere posto in esercizio solo *"..dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate, con provvedimento in duplice originale uno dei quali è consegnato all'interessato"* (art. 12, comma 3, d.P.R. n. 571/1982; sul punto, si rinvia alla articolata motivazione della sentenza Cass. n. 9394 del 08/05/2015, prima richiamata). In altri termini, il diritto del custode a vedersi rimborsare (meglio, **anticipare**), dall'autorità sequestrante, le spese di conservazione di veicoli sottoposti a sequestro amministrativo, diviene esigibile solo dopo che siano cessate le prestazioni custodiali, in favore della medesima amministrazione (grazie alla confisca del mezzo, al suo dissequestro e restituzione all'avente diritto, alla sua "alienazione", ordinaria o straordinaria che sia).

Ne consegue che, prima di allora, non possa decorrere alcun termine prescrizione, per quanto prescritto dall'art. 2935 c.c. (*"la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"*).

Nella fattispecie considerata, l'autorità amministrativa provvedeva all'adozione del provvedimento di "alienazione straordinaria ai soli fini di rottamazione", suscettivo di far cessare la custodia dei trentadue veicoli sottoposti a sequestro, solamente in data 7 luglio 2010 (v. all. 4 al ricorso), e da tale momento deve dirsi decorso il termine di prescrizione **decennale** cui soggetto il credito di cui si controverte (sulla specifica questione, v. Cass. n. 10591 del 04/07/2003: *"in tema di custodia conseguente all'applicazione di sanzioni amministrative, il diritto del custode alla liquidazione e al pagamento delle somme dovute gli sorge solo dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero che sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate, e solo da tale momento inizia a decorrere il termine decennale di prescrizione"*; conf. Cass. n. 10982 del 14/07/2003; Cass. n. 5752 del 12/03/2007).

Ragion per cui, deve concludersi che il rapporto obbligatorio dedotto in lite non fosse affatto esaurito, alla data della - più volte nominata - sentenza Corte Cost. n.92/2013.



Né a diverse conclusioni può giungersi considerando che, nel periodo tra l'adozione del decreto di *alienazione straordinaria*, e la declaratoria d'illegittimità della norma di abbattimento delle tariffe per oneri di custodia, l'amministrazione fosse pervenuta al pagamento di quanto liquidato, sulla scorta della disposizione successivamente dichiarata illegittima.

Difatti: (a) il provvedimento di *liquidazione* dei compensi dovuti al custode, adottato sulla falsariga di parametri normativi successivamente giudicati contrari a costituzione, era intrinsecamente **inetto** a produrre **l'affievolimento** del diritto già *acquisito* (quesito) dal custode, secondo la normativa da considerare (*ex post*) effettivamente vigente; (b) ciò in quanto tale normativa, all'esito della sentenza d'incostituzionalità, non avrebbe potuto allora (né può dirsi oggi) *validamente (ed efficacemente) derogata* dalla *lex specialis*, dovendosi quest'ultima considerare come giammai entrata in vigore (art. 136 Cost.); (c) piuttosto, deve opinarsi che la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 38 d.l. n.269/2003, abbia *ex se* comportato l'invalidità derivata dei provvedimenti adottati in applicazione della norma incostituzionale (v. la giurisprudenza sopra citata, nonché Consiglio di Stato sez. III, 23/06/2014, n.3181: "*l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 commi 2, 4, 6 e 10, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, recante 'Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici' e convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, dichiarata dal giudice delle leggi con sentenza 22 maggio 2013 n. 92, comporta anche la caducazione degli atti che di essa costituiscono mera e vincolata applicazione, per l'immediato e diretto nesso di illegittimità derivata*"); (d) il custode, portatore di un diritto soggettivo perfetto - non di mero interesse legittimo - non era dunque onerato di impugnare, innanzi al giudice amministrativo, i decreti di (*alienazione straordinaria* e) *liquidazione* adottati, dalla Prefettura, nella precaria vigenza della norma *de qua agitur*, potendone far valere, in giudizio, l'invalidità derivata (così come ha fatto in questa sede); (e) correlativamente e da ultimo, deve concludersi che il medesimo diritto (di credito), **già acquisito dal custode** alla data della precaria entrata in vigore dell'art. 38 (commi 2, 4, 6 e 10) del d.l. n. 269/2003, **per l'ammontare** liquidabile in base ai parametri adottati dalla Prefettura sulla scorta della previgente norma (sub-



primaria) recata dal d.P.R. n.571/1982 (art. 12), non possa dirsi *estinto* per via dei pagamenti eccepiti in giudizio dall'Amministrazione, essendo questi intrinsecamente insuscettivi di configurare quell'esatto adempimento che, notoriamente, è fatto estintivo dell'obbligazione.

In conclusione, diversamente ragionando, e qualificando alla stregua di *pagamenti estintivi (satisfattivi)* i versamenti operati, dall'amministrazione, in ossequio alla norma giudicata incostituzionale, il tribunale - mantenendo fermi gli effetti giuridici precariamente prodotti dalla norma, ad onta della sua illegittimità costituzionale - perverrebbe ad una decisione espressamente vietata dall'art. 136 Cost., nonché dall'art. 30, comma 3, della Legge 11/03/1953, N. 87 ("*Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*").

Per tali ragioni vanno disattesi i principali argomenti di contestazione, svolti dalla difesa erariale (nello stesso senso, Cass. n.6340, del 19/03/2014: "*a seguito della parziale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 38 d.l. 30 settembre 2003 n. 269, conv., con modificazioni, in l. 24 novembre 2003 n. 326, i criteri e le procedure previsti da tale disposizione non incidono sulla liquidazione del compenso spettante al depositario di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca per l'attività di custodia svolta prima della sua entrata in vigore*").

3.5 Infine, il tribunale non può condividere le eccezioni sollevate, dall'Avvocatura erariale, quanto alla intrinseca validità ed all'opponibilità della cessione di credito intercorsa tra la C.A.R.A. di Marini Enzo S.n.c. e l'odierna attrice, nonché racchiusa nella scrittura privata autenticata a rogito notar. Eleonora Capozzi re. 11215 del 10 marzo 2014, versata in atti unitamente alla prova della sua notificazione, nelle forme degli atti giudiziari, al Ministero eccipiente (in data 11 aprile 2014: v. all. 10 al ricorso Capitalitalia S.r.l.).

Difatti: **da un lato** non può supporre che la cessione in parola (art. 1260 c.c.) sia affetta da nullità, *per impossibilità giuridica del suo oggetto* (art. 1346 c.c.) - giacché, come già visto, il credito già maturato dal custode/cedente, per gli oneri di custodia *de quibus agitur*, deve dirsi sopravvissuto ai pagamenti



(non satisfattivi) operati dalla Prefettura -; **dall'altro** deve opinarsi che la ridetta cessione abbia acquisito piena efficacia anche nei riguardi dell'amministrazione odierna convenuta (debitore ceduto), essendone documentata in atti la notificazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 69 r. d. n. 2440/1923, e non occorrendo (nella fattispecie) alcuna accettazione del debitore (sul tema, v. Cass. n. 11475 del 08/05/2008; Cass. n. 2541 del 06/02/2007: *"con riferimento ai rapporti di durata, la cessione del credito vantato nei confronti della P.A. deve essere notificata all'amministrazione ceduta ed è efficace solo a seguito dell'accettazione, sempre che il contratto da cui deriva il credito sia in corso di esecuzione; pertanto nel caso in cui il contratto abbia, invece, esaurito i suoi effetti con l'esecuzione corretta ed integrale della prestazione del contraente privato, trova applicazione la disciplina del codice civile, con conseguente irrilevanza dell'accettazione da parte della P.A."*; conf. Cass. n. 2209 del 01/02/2007; Cass. n. 268 del 11/01/2006).

Ad ogni buon conto ed a tutto concedere, l'amministrazione convenuta non ha documentato di avere inoltrato, alle controparti (cedente e cessionario), un formale atto di opposizione, entro il termine indicato dall'art. 117, comma 3, del D. Lgs. n.163/2006 (*codice dei contratti pubblici*: v. in particolare l'all. 9 indice atti in calce alla comparsa di costituzione dell'Avvocatura).

Ne consegue, in ogni caso, l'inconcludenza delle eccezioni sollevate, sul punto, dalla difesa erariale.

3.6 Deve quindi pervenirsi all'esame delle questioni attinenti al *quantum debeatur*; allo scopo, soccorrono da un lato la consulenza tecnica espletata in corso di causa - che non ha ricevuto osservazioni dalla parte attrice - dall'altro le articolate osservazioni svolte, dall'Avvocatura erariale, nella nota (Prefettura) depositata in tempo utile, al fascicolo d'ufficio.

A tal proposito, merita segnalare esser doveroso, per il tribunale, di esaminare le osservazioni depositate dall'Avvocatura, dovendosi consentire, a tutte le parti, l'esercizio delle facoltà difensive di cui all'art. 196 c.p.c., pena la nullità (sia pure relativa) della consulenza in atti (v., in tema, Cass. n.23493 del 09/10/2017).



Ciò premesso, e considerata la sommarietà della relazione di consulenza in atti, compilata in termini quantomai approssimativi, né adeguatamente argomentata, in correlazione alla documentazione versata al fascicolo della parte attrice, il tribunale deve far proprie le accurate, analitiche e motivate osservazioni mosse, dalla difesa erariale, alla relazione del ctu, osservazioni che sono esclusivamente fondate sulla divergenza (verificabile, ed in effetti verificata) tra (alcuni) importi tariffari inseriti, in perizia, dal consulente d'ufficio, e gli importi invece applicabili secondo tariffa tempo per tempo in vigore, in relazione alla tipologia e cilindrata del veicolo, nonché in relazione alle modalità di custodia.

Pertanto, dovendosi scrutinare corretto, sulla scorta delle tariffe tempo per tempo vigenti, il ricalcolo degli importi liquidabili in favore del custode, quale operato dal consulente della parte convenuta, all'odierna attrice va riconosciuto un credito, per sorte, pari ad € 146.275,92, al netto dell'iva al 22%, ed al netto del pagamento (di € 31.950,59) già eseguito dall'amministrazione convenuta. Il tutto per complessivi € 178.456,62, iva inclusa.

3.7 Quanto all'ammontare e decorrenza degli interessi di mora, giova osservare che:

- il cessionario del credito, maturato dal depositario, ha pieno titolo a beneficiare degli interessi al tasso legale, come richiesti nel ricorso introduttivo;

- tali interessi debbono dirsi, peraltro, decorsi dalla data di ricezione della prima *diffida ad adempiere* (art. 1219 c.c.) recapitata, in ordine di tempo, all'amministrazione debitrice, trattandosi di obbligazione *querabile*, e non di *mora ex re* (per tutte, Cass. n. 10135 del 25/07/2001: "per i debiti pecuniari della P.A., in deroga al principio di cui all'art. 1182, comma terzo, cod. civ., i pagamenti si effettuano presso gli uffici di tesoreria dell'amministrazione debitrice, giacché la natura "querabile" della obbligazione rimane ferma sia nel caso in cui l'ente abbia in precedenza effettuato il pagamento a mezzo vaglia cambiario, sia quando la commutazione del mandato di pagamento in vaglia cambiario o in assegno circolare non trasferibile costituisca oggetto di previsione di carattere generale. Ne deriva che il ritardo nel pagamento non determina automaticamente gli effetti della



costituzione in mora "ex re" ai sensi dell'art. 1219, comma secondo, cod. civ. in mancanza della richiesta fatta per iscritto ai sensi dell'art. 1219, comma primo"; conf. Cass. n. 5066 del 03/03/2009; Cass. n. 19084 del 25/09/2015: "gli interessi moratori sulle somme dovute dalla P.A., in ragione della natura "querabile" di tali obbligazioni, non decorrono automaticamente dalla scadenza del termine di adempimento, ex art. 1219, comma 2, n. 3, c.c., bensì dalla data di formale costituzione in mora, da eseguirsi mediante intimazione scritta ai sensi del comma 1 della medesima disposizione").

Ne consegue che, in difetto di intimazioni ad adempiere recapitate, alla parte convenuta, antecedentemente alla notifica del ricorso introduttivo, l'Amministrazione convenuta debba essere condannata al pagamento degli interessi maturati a decorrere dalla domanda (notifica del ricorso introduttivo) al saldo.

In conclusione, si provvede come in dispositivo. Le spese di lite seguono la soccombenza.

Per Questi Motivi

Il tribunale di Roma, definitivamente pronunciando nella causa di primo grado indicata in epigrafe, ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione disattesa e respinta, così provvede:

- accoglie, per quanto di ragione, la domanda svolta dalla Capitalitalia S.r.l., nel ricorso introduttivo del giudizio, e per l'effetto:

> condanna il Ministero dell'Interno al pagamento della somma di € 178.456,62, iva inclusa, oltre interessi di mora, al saggio di cui all'art. 1284 comma 1° c.c., sulla sorte di € 146.275,92, dalla data della notifica del ricorso, al saldo;

- condanna il Ministero dell'Interno alla rifusione, in favore della parte attrice, delle spese di lite, che liquida in € 15.000,00 per compensi, € 420,73 per esborsi, oltre spese forfettarie al 15%, IVA e CPA come per legge.

Roma, 6 dicembre 2018

Il Giudice

Alessandra Imposimato



