



1638/23  
Sentenza N. \_\_\_\_\_  
Spediz. ii 26-6-23  
Depositata il 11-3-23  
Rg. N. 76/2023  
Cron. N. 13873/23  
Rep. N. \_\_\_\_\_

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI TORINO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**ESENTE**  
EX ART. 23 L. 689/81

SENTENZA

TRA

**BRUNET Gianni**, rappresentato e difeso, dall'avv. Chiara GUGLIELMETTO ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Torino, Via Ettore De Sonnaz n. 14

Attore

E

AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE

MINISTERO DELLA SALUTE

Entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale di Torino.

Convenuti

Concisa esposizione delle ragioni di fatto di diritto della decisione.

Con ricorso iscritto al n. 76/23 del R.G. affari contenziosi civili dell'anno 2023, in opposizione ad avviso di addebito n. 1102022600138677000 del 12.11.2022, notificato in data 17.12.2022, con il quale è stata irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 100,00 per non aver dato inizio al ciclo vaccinale primario ex art. 4 sexies del decreto legge n. 44 del 2021 in quanto quale ultracinquantenne non avrebbe adempiuto all'obbligo del ciclo vaccinale primario per soggetti ultracinquantenni.

A seguito del ricorso, veniva disposta la sospensione degli effetti esecutivi dell'avviso opposto e ordinata la comparizione di Agenzia Entrate Riscossione e del Ministero della salute rappresentati dall'Avvocatura dello Stato di Torino.

Come premessa di metodo va precisato che la presente sentenza verrà redatta secondo le modalità dettate dagli artt. 132, comma 2 n. 4), Cpc e 118 disp. att. Cpc, come modificati dalla Legge n. 69/2009. ricordando che "nella redazione della motivazione della sentenza, il giudice non è tenuto ad occuparsi espressamente e singolarmente di ogni allegazione, prospettazione ed argomentazione delle parti, essendo necessario e sufficiente, in base all'art. 132 Cpc che esponga in maniera concisa gli elementi di fatto e di diritto posti a fondamento della sua decisione, dovendo ritenersi per implicito disattesi tutti gli argomenti, le tesi ed i rilievi che, seppure espressamente non esaminati, siano incompatibili con la soluzione adottata e con il percorso argomentativo seguito" (cfr. Cass. Civ. Sez. III, 20. I 1.2009 n. 24542).

L'opposizione proposta avverso avviso di addebito, costituisce contestazione dell'inesistenza del titolo esecutivo posto a base dell'esecuzione esattoriale, e quindi va qualificata come opposizione all'esecuzione

h

ai sensi dell'art. 615 c.p.c., in quanto diretta a negare l'esistenza del titolo esecutivo, e pertanto non è soggetta a termini, dovendosi considerare che l'opposizione è in tal caso proponibile nelle forme ordinarie, ai sensi del D.Lgs. n. 46/1999, art. 29, che esclude l'applicabilità ai crediti non tributari del D.P.R. n. 602/1973, art. 57, comma 1 e cioè della disposizione che impedisce la proposizione delle opposizioni ai sensi dell'art. 615 c.p.c., nella riscossione esattoriale.

Quanto alla legittimazione passiva si rileva come l'art. 4 sexies, comma 7, del d.l. 44/2021 non dica affatto che unico legittimato passivo è Agenzia Entrate Riscossione, dispone infatti: *"In caso di opposizione alla sanzione contenuta nell'avviso di cui al comma 6 resta ferma la competenza del Giudice di Pace e l'Avvocatura dello Stato assume il patrocinio dell'Agenzia delle Entrate Riscossione, passivamente legittimata"*. E' evidente che la norma con tale affermazione si limita a sancire la legittimazione passiva di Agenzia Entrate Riscossione e ad attribuirle il diritto di essere patrocinata dall'avvocatura dello stato, ma non esclude affatto la legittimazione passiva del Ministero quale reale e sostanziale Ente impositore, unico titolare della situazione sostanziale dedotta in giudizio, che si avvale (l'art. 4 sexies, comma 4) che si avvale di Ader per le attività di comunicazione e riscossione. Non vi è traccia nella norma di esclusione della legittimazione passiva del Ministero, sicché, trovano applicazione i meccanismi di cui agli artt. 107 o 102 c.p.c., in quanto applicabili i principi espressi dalla Cassazione in merito alla Legittimazione passiva, che prevedono comunque la legittimazione dell'ente creditore (Cass. Ss. UU. 16412/2007, Cass. 476/2008, 15310/2009, 13082/2011), cui va aggiunta la legittimazione di Ader, proprio in forza di quanto disposto dall'art. 4 sexies, comma 7, del d.l. 44/2021.

Ritenuto pertanto che ad avviso dello scrivente, per quanto esposto il giudizio doveva essere proposto con il rito ordinario e considerato che il mutamento del rito ha la finalità di consentire la conservazione degli atti già compiuti, salvaguardando il diritto delle parti di difendersi e l'esigenza che il processo giunga ad una decisione sul merito, ma presuppone l'esistenza di due procedimenti a cognizione piena, tra i quali soltanto è possibile un fenomeno di conversione dell'uno nell'altro (Cass. civ., n. 16202/13). Secondo la tesi prevalente, il rito non è requisito di validità della domanda giudiziale, sicché l'errore in ordine allo stesso non determina la conclusione del processo con un provvedimento di rigetto per motivi di mera forma, ma comporta solo l'adozione, d'ufficio, di un provvedimento ordinatorio di mutamento del rito, che consenta al processo di pervenire ad una decisione di merito secondo il rito prescritto.

L'agenzia delle Entrate si è costituita unitamente al Ministero per mezzo dell'Avvocatura dello Stato ed entrambe rilevando la legittimità del provvedimento hanno chiesto il rigetto della domanda del sig. Brunet Gianni.

Ritenuto che l'atto abbia comunque raggiunto l'effetto di consentire alle parti di costituirsi nei termini di legge, si è disposto il mutamento del rito, in rito ordinario.

In via preliminare occorre esaminare la questione della sussistenza dei poteri in capo all'Agenzia delle Entrate e Riscossione, rispetto all'accertamento della violazione di cui all'art. 4 sexies, del decreto legge n. 44 del 2021.

Per l'applicazione di una sanzione, anche amministrativa, vige il principio di legalità (art.1 legge n. 689/1981) in base al quale solo con una legge è possibile fissare e stabilire delle sanzioni.

l'art. 4 sexies comma 3 D.L. 44/2021, in deroga all'art. 13 della Legge 689/1981 stabilisce che "l'irrogazione della sanzione è effettuata dal Ministero della salute per il tramite dell'Agenzia delle entrate-Riscossione,



che vi provvede sulla base degli elenchi dei soggetti inadempienti all'obbligo vaccinale periodicamente predisposti e trasmessi dal medesimo Ministero...".

In tal modo è stato trasferita di fatto all'Ader la competenza materiale di "irrogare" la sanzione amministrativa per la violazione che però sia stata "accertata" in precedenza mediante un atto dell'organo titolare e funzionalmente competente all'accertamento, ossia il Ministero della Salute, come espressamente previsto dall'art. 4sexies D.L. 44/21.

all'Ader nel caso di specie è stata delegata dalla legge solo la funzione di irrogare (e comunicare) ai soggetti inadempienti, per conto del Ministero Titolare, l'avvio del procedimento sanzionatorio, nei cui confronti il soggetto che ha ricevuto la comunicazione può entro dieci 10 dalla ricezione dell'avviso inviare direttamente al Ministero della Salute titolare del trattamento l'esistenza di una eventuale causa di esenzione o giustificazione.

In questa prospettiva l'art. 4 sexies D.L. 44/21 non ha delegato l'attribuzione del potere di "accertamento" all'Ente Riscossione, ma solamente quelle accessorie e strumentali alla stessa secondo gli indirizzi dettati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sul punto la sentenza del Consiglio di Stato rileva come "Il potere di delega, poiché altera l'ordine delle competenze degli organi abilitati ad emettere atti con efficacia esterna, necessita di un supporto normativo di valore almeno pari a quello attributivo della competenza ordinaria, in quanto diversamente si renderebbe l'amministrazione arbitra di spostare, caso per caso, e senza alcuna previsione di limiti oggettivi e soggettivi, le competenze precostituite, con l'effetto di privare l'amministrato delle garanzie che sono insite nelle attribuzioni di uno specifico organo" – (rif. C.d.S., Sez. VI, sent. 20/1979).

L'Agenzia Entrate è un semplice tramite, privo di una legittimazione propria o "attiva", nel senso sostanziale e funzionale dell'esercizio di attività delegate - e non certo processuale sol per l'evidente constatazione che è la convenuta in giudizio - che non le consentono di accertare la violazione mediante la formazione di atti sostitutivi degli elenchi ricevuti dal Ministero Salute contenenti i nominativi dei soggetti "verificati e accertati".

La migrazione di tali elenchi negli "avvisi di addebito" che l'Agenzia Entrate notifica ai sensi del comma 6 dell'art. 4 sexies cit., costituisce un eccesso di potere ed una grave violazione dei diritti difensivi dei sanzionati, che non sarebbero in nessun modo posti a conoscenza dell'atto di accertamento originario e per i quali non vi sarebbe alcuna prova di trasmissione o possibilità di accesso, innescando ulteriori problematiche relative all'avveramento delle condizioni previste ex art. 29, 32 e 39 del GDPR.

Sovrapponendo la funzione di accertamento della violazione con quello della irrogazione della sanzione si opera un automatico (e non consentito) trattamento dei dati personali e profilazione automatizzata di condizioni sanitarie personali sensibili in palese violazione del diritto previsto ex art. 22 GDPR nonché in violazione dell'art. 5 GDPR che impone la liceità e correttezza del trattamento dei dati personali in ossequio al principio di trasparenza che tenga conto della necessità di salvaguardare il diritto di accesso nonché la tutela e stabilità delle situazioni giuridiche nei rapporti con la pubblica amministrazione (interesse alla riservatezza dei terzi; tutela del segreto) (cfr. Cons. Stato, A.P., 18 aprile 2006, n. 6).

A ciò si aggiunga che L'Agenzia Entrate Riscossione non ha ottemperato all'ordine del Giudice, il quale aveva comandato di depositare in Cancelleria, almeno 10 giorni prima dell'udienza, copia del rapporto degli atti relativi all'accertamento nonché alla contestazione o alla notificazione delle violazioni non ottemperando all'assolvimento dell'onere probatorio a suo carico per la ragioni di seguito esposte.

Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, è onere della Pubblica Amministrazione dimostrare i fatti costitutivi della propria pretesa creditoria qualora l'opponente abbia sollevato contestazioni, in particolare la sussistenza dell'infrazione e la legittimità del procedimento sanzionatorio.

La proposizione dell'opposizione introduce un originario giudizio di cognizione, in cui spetta alla P.A. l'onere di dimostrare gli elementi costitutivi della propria pretesa creditoria e, in particolare, la sussistenza dell'illecito, nonché, ove contestata, la legittimità del procedimento sanzionatorio. Tra l'altro, anche la Corte di Cassazione ha ribadito come il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa si configuri alla stregua di un giudizio rivolto all'accertamento del fondamento della pretesa sanzionatoria e che l'Amministrazione, dal punto di vista sostanziale, viene a rivestire la posizione di attrice.

Sulla P.A., dunque, incombe l'obbligo di fornire la prova adeguata della fondatezza della sua pretesa. All'opponente, al contrario, qualora abbia dedotto fatti specifici incidenti o sulla legittimità formale del procedimento amministrativo sanzionatorio espletato o sull'esclusione della sua responsabilità relativamente alla commissione dell'illecito, spetta provare le circostanze negative contrapposte a quelle allegare dall'Amministrazione (cfr., ex multis, Cass. n. 1921/2019).

Il ricorso è fondato, atteso che giù in via preliminare ed assorbente rispetto a tutti gli altri elementi dedotti, emerge la carenza della legittimazione attiva in capo Agenzia Entrate Riscossione all'irrogazione della sanzione ex art 4 sexies comma 3 del DL 44/2021, in quanto il Ministero Della Salute, non ha le competenze per dettare le attribuzioni dell'ente della riscossione, essendo la competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze .

Pertanto l'intimazione impugnata deve ritenersi illegittima poiché viziata da eccesso di potere e deve essere annullata.

Le spese di lite seguono la soccombenza e pertanto la parte opponente deve essere condannata al pagamento delle spese di lite che si liquidano in euro 200,00 oltre accessori.

P.Q.M.

Il Giudice, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza disattesa o assorbita, accoglie il ricorso ed annulla l'intimazione impugnata.

Condanna le parti soccombenti in solido al pagamento delle spese di lite che si liquidano in complessivi euro 200,00 oltre 15% per spese generali, iva e cpa ed € 43,00 per contributo unificato.

Torino 2 maggio 2023

II CANCELLIERE  
ESPERTO  
Dott. Baldassarre ISAIA



Il Giudice di Pace

Dott. Roberto Accossato

