

Pubblicato il 22/03/2023

**N. 02912/2023REG.PROV.COLL.**  
**N. 07418/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7418 del 2022, proposto da Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Isabella Fornelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Fausto Soggia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (sezione terza) n. 1061 del 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2023 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Fornelli e Soggia;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto dalla regione Puglia per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 1061 del 2022, con la quale è stato parzialmente accolto il ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo n. - OMISSIS-, emesso il 29 agosto 2012 dal giudice di pace di Martina Franca a favore dell'avvocato -OMISSIS- contro la regione Puglia, notificato il 5 ottobre 2012 e dichiarato esecutivo ai sensi dell'art. 647, comma 1, c.p.c. perché non opposto e munito di formula esecutiva in data 11 febbraio 2013, notificato in forma esecutiva il 18 giugno 2013.

Il decreto ingiuntivo aveva ad oggetto la richiesta di pagamento di somme (euro 539,33) a suo tempo vantate a titolo di interessi moratori e rivalutazione monetaria sui diritti ed onorari liquidati con precedente ordinanza di assegnazione di somme a seguito di pignoramento presso la tesoreria della regione Puglia - Banca Intesa San Paolo del Tribunale di Napoli.

Con il ricorso di ottemperanza veniva richiesto il pagamento a carico della regione Puglia di euro 539,33 per interessi moratori e rivalutazione monetaria (sull'ammontare di diritti e onorari liquidati con l'ordinanza di assegnazione del Tribunale civile di Napoli n. 7705-8 del 13 giugno 2008), oltre alle spese della procedura monitoria liquidate in complessivi euro 270,00, di cui euro 20,00 a titolo di esborsi ed euro 250,00 a titolo di compensi, nonché degli accessori di legge sulle somme liquidate nel decreto ingiuntivo, oltre a spese, diritti ed onorari successivi al decreto ingiuntivo, nonché gli interessi moratori dovuti dal debitore ai sensi dell'art. 1282, comma 1, codice civile, indipendentemente dalla sua messa in mora o dall'avvio dell'esecuzione, sulle

somme dovute a titolo di condanna al rimborso delle spese processuali, oltre che a titolo di sorte capitale.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, rilevato l'omesso adempimento al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo n. -OMISSIS-, ordinava all'amministrazione di provvedere al pagamento delle somme di denaro ivi liquidate, rigettando la domanda relativa agli interessi moratori *ex art. 1282, comma 1, codice civile*, sulle somme indicate nel decreto ingiuntivo poiché non previsti nel titolo esecutivo, nonché quella concernente le invocate *astreintes*, non sussistendo i presupposti e le condizioni previsti dall'art. 114, comma 4, lettera e), c.p.a.

La regione Puglia ha appellato la sentenza succitata, deducendo i seguenti motivi di diritto:

- I) violazione dell'art. 112 c.p.a.; violazione dei presupposti del giudizio di ottemperanza; omessa considerazione dell'*exceptio doli*;
- II) violazione dei principi comunitari sull'effettività della tutela giurisdizionale;
- III) violazione degli artt. 1175, 1375 e 1227 c.c.; violazione dei principi giurisprudenziali in tema di abuso del processo; carenza della motivazione;
- IV) violazione dell'art. 2033 c.c.; omessa motivazione;
- V) violazione dell'art. 26 c.p.a.; carenza di motivazione.

Si è costituito per resistere all'appello l'avvocato -OMISSIS-.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

Alla camera di consiglio del 2 marzo 2023 l'appello è stato trattenuto in decisione.

Con le censure proposte in appello, strettamente connesse e che risulta, dunque, opportuno trattare congiuntamente, la Regione ha dedotto che le somme azionate in sede monitoria non sarebbero dovute.

Ed invero, come risulterebbe dimostrato anche documentalmente, in base a controlli e verifiche contabili svolti a seguito della notifica del ricorso

introduttivo per ottemperanza sia dalla competente sezione ragioneria che dalla tesoreria regionale, il pagamento di quei diritti e onorari *“liquidati con la ordinanza del Tribunale di Napoli N 7705-8 del 13-06-2008”* era stato regolarmente effettuato il primo ottobre 2008 (cfr. ordinanza di assegnazione, quietanza di pagamento e relativa comunicazione della tesoreria), ovvero 109 giorni dopo l’assegnazione delle somme e, pertanto, nel pieno rispetto del termine di 120 giorni di cui all’art. 14 del d.l. n. 669/1996.

Tanto avrebbe reso non dovute le somme azionate in sede monitoria, a distanza di quattro anni dall’assegnazione delle somme e dal loro puntuale pagamento nel 2008, dinanzi al giudice di pace di Martina Franca, e da questi riconosciute a titolo di *“interessi moratori ai sensi dell’art. 1224 c.c.”* e *“rivalutazione monetaria”*, oltre alle spese della procedura monitoria.

La difesa regionale ha riferito anche come la vicenda descritta, di notevole complessità, si collocherebbe all’interno di uno scenario ben più ampio, articolato e complesso di quello succintamente rappresentato nel caso di specie, che vede da oltre un decennio il Dipartimento Agricoltura della regione Puglia destinatario della notifica di migliaia di atti cartacei o digitali, propedeutici o relativi a procedure monitorie ed esecutive per il recupero di somme richieste alla Regione da alcune centinaia fra agricoltori e allevatori, a titolo di *“interessi su indennità compensative relative agli anni 1989-1993”*. In tale contesto di notifiche a profusione, pure l’appellato avrebbe negli anni azionato e continuato ad azionare, in proprio o in qualità di difensore incaricato, centinaia di procedure e giudizi civili aventi ad oggetto il recupero forzoso delle suindicate somme e relative spese legali, determinando un esponenziale incremento di spese e competenze legali in danno dell’amministrazione presunta debitrice.

Al riguardo, a comprova dell’enorme contenzioso azionato dall’appellato, la Regione ha prodotto numerose ordinanze emesse dal giudice dell’esecuzione presso il Tribunale civile di Bari (di cui l’appellato assume l’irrelevanza in questo giudizio) che, a seguito dell’opposizione regionale e proprio in

considerazione della *“illegittima parcellizzazione degli interessi e delle spese legali”* posti a base di distinti decreti ingiuntivi in base ai quali sono state *“avviate distinte procedure esecutive aggravando la posizione della parte debitrice”*, ha sospeso le corrispondenti azioni esecutive, non essendo *“consentito al creditore di una determinata somma di denaro....di frazionare il credito in plurime richieste giudiziali di adempimento”* che *“si pongono in contrasto sia con il principio di correttezza e buona fede, sia con il principio costituzionale del giusto processo (Cass. Civ. n. 31308/2019)”*.

Per la Regione, il giudizio di ottemperanza contempla una giurisdizione estesa al merito con la conseguenza che l'indagine dovrà essere estesa alla propedeutica verifica dell'inadempimento da parte della P.A. convenuta in giudizio: pertanto, non si tratta di sollevare eccezioni che avrebbero dovuto essere illustrate in sede di opposizione al provvedimento monitorio, bensì di rimarcare l'insussistenza dell'inadempimento, che costituisce il presupposto indefettibile della stessa ammissibilità del giudizio di ottemperanza. Nel caso di specie, sarebbe stato ampiamente comprovato che la causale del credito posto a base del decreto ingiuntivo in questa sede azionato è inesistente, in quanto elisa dall'avvenuta tempestiva assegnazione e riscossione delle somme pignorate e su siffatta circostanza non v'è stata contestazione alcuna (anche perché documentalmente comprovata). Su somme tempestivamente erogate non si sarebbero potuti formare interessi moratori e rivalutazione monetaria, che hanno costituito la causale azionata in sede monitoria.

L'*exceptio doli* risponderebbe ad un principio di solidarietà che impone a ciascun contraente di esercitare i propri diritti selezionando, fra più modalità possibili, quella meno incisiva della sfera giuridica altrui, assecondando i canoni portanti del nostro ordinamento giuridico di correttezza e buona fede, che impongono al titolare del diritto di astenersi dal porre in essere condotte che, seppur formalmente lecite, si traducono in una lesione del diritto della controparte.

Nulla avrebbe rilevato al riguardo il giudice di prime cure, non avendo in alcun modo esaminato la circostanza dell'avvenuto comprovato pagamento delle somme presupposte e, quindi, della insussistenza della causale del credito azionato in sede monitoria, con discendente violazione dei canoni generali e fondamentali dell'ordinamento di correttezza e buona fede.

L'appello è infondato.

In sede di opposizione all'esecuzione di un decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo, il debitore non può contestare il diritto del creditore per ragioni che avrebbe potuto e dovuto far valere nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, ma può far valere esclusivamente fatti modificativi o estintivi sopravvenuti; nel caso di specie, invece, la Regione si oppone all'esecuzione affermando l'esistenza di fatti impeditivi del rapporto e del credito precedenti al ricorso per ingiunzione e non dedotti con l'opposizione, neppure proposta.

Nella specie, il decreto ingiuntivo non è stato opposto ed è passato in giudicato.

Mentre per il giudicato del giudice amministrativo il giudizio di ottemperanza è un giudizio di merito, per quello del giudice civile il giudice di ottemperanza è di pura esecuzione, non potendo mettere in discussione un giudicato civile, pure se, per ipotesi, ottenuto con dolo. L'amministrazione deve attivarsi in sede civile con i rimedi che l'ordinamento consente di proporre contro il decreto ingiuntivo.

Il giudizio di ottemperanza, quando si tratti di sentenza di condanna al pagamento di somma di denaro esattamente quantificata e determinata nell'importo, assume natura di semplice giudizio esecutivo, senza che vi sia esigenza ulteriore di sostanziale contenuto cognitorio.

Secondo il pacifico e costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, non è possibile dedurre in sede di opposizione all'esecuzione promossa in base a titolo di formazione giudiziale fatti estintivi, impeditivi o modificativi del diritto azionato anteriori alla formazione del titolo stesso (cfr., fra le tante: Cass. civ., VI, ordinanza 14 febbraio 2020, n. 3716).

Le ragioni di opposizione al titolo non possono, dunque, essere dedotte davanti al giudice amministrativo investito della ottemperanza a decreto ingiuntivo emesso dal giudice ordinario, dal momento che il giudice amministrativo è, in modo assoluto, carente di giurisdizione nella materia della opposizione a decreto ingiuntivo (cfr. Cons. Stato, V, 25 gennaio 2005, n. 157).

La fase dell'ottemperanza del decreto ingiuntivo non può quindi modificare il precetto, ma unicamente verificare eventuali vicende estintive ad esso successive, restando inibite le indagini su fattori estintivi antecedenti che si concretizzerebbero in una violazione dell'art. 2909 cod. civ.

*“Il decreto ingiuntivo non opposto acquista autorità di cosa giudicata, in relazione al diritto in esso consacrato, tanto in ordine ai soggetti, quello beneficiario del pagamento e quello obbligato a quest'ultimo, che all'oggetto (ammontare della somma ingiunta), sicché la sua efficacia si estende a tutte le questioni, il che non consente che in un successivo giudizio si proceda ad un nuovo esame delle stesse, con la conseguenza che in sede di opposizione all'esecuzione possono essere fatti valere solo fatti posteriori alla pronuncia del provvedimento giurisdizionale costituente il titolo esecutivo, siano essi modificativi o estintivi del rapporto, e non anche fatti anteriori”* (cfr. Cons. Stato, V, 27 marzo 2015, n. 1609).

Ne consegue che il giudizio di ottemperanza di un decreto ingiuntivo, attenendo come quello esecutivo a fatti impeditivi, estintivi o modificativi del diritto di credito, sopraggiunti alla emissione dello stesso, esclude qualsiasi contestazione dell'esistenza di una valida causale del diritto di credito posta a base dello stesso, presupponendone, al contrario, l'esistenza.

Da ciò consegue che il fatto dedotto dall'appellante come motivo di inesistenza di una valida ragione creditoria a base del decreto ingiuntivo, e cioè l'avvenuto pagamento senza ritardo della sorte capitale sulla quale erano stati calcolati gli interessi e la rivalutazione recati dal decreto ingiuntivo azionato, costituendo un evento che si colloca temporalmente quattro anni

prima della emissione del decreto ingiuntivo azionato, avrebbe dovuto essere opposto come un presunto fatto impeditivo del diritto ingiunto, ma non può più essere opposto all'esecuzione del decreto ingiuntivo, dopo quasi dieci anni dal passaggio in giudicato dello stesso, atteso che ciò comporterebbe un giudizio del giudice amministrativo su un fatto impeditivo antecedente l'emissione del decreto ingiuntivo, in violazione dell'art. 2909 cod. civ.

Né a sostegno della tesi dell'appellante possono rilevare le sentenze di questo Consiglio della sezione III, n. 10960 del 2022, e della sezione IV, n. 3058 del 2021, trattandosi di fattispecie concernenti somme in parte già pagate, mentre, nel caso di specie, si tratta di una fattispecie in cui si chiede di effettuare un giudizio di cognizione di merito, non ammesso in quanto il giudicato copre il dedotto ed il deducibile.

E' tuttavia accoglibile l'ultimo motivo di appello, con cui si contesta il capo di sentenza recante condanna alle spese di lite.

Effettivamente la particolarità della questione e il non univoco orientamento della giurisprudenza, costituivano giuste ragioni per compensare, anche in primo grado, le spese di lite.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza appellata di accoglimento del ricorso per l'esecuzione del decreto ingiuntivo, tranne che per il capo relativo alle spese.

Anche in relazione al grado di appello sussistono, in considerazione delle peculiarità della controversia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

Va disposta la trasmissione degli atti dei fascicoli di causa di primo e secondo grado al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto ai fini della valutazione del complessivo comportamento processuale dell'avvocato ricorrente e difensore di sé medesimo in primo grado (avv. -OMISSIS-).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso in appello come in epigrafe proposto, in parte lo

respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata di parziale accoglimento del ricorso per l'esecuzione del decreto ingiuntivo, e in parte lo accoglie, e per l'effetto compensa le spese del primo grado di giudizio.

Spese del grado di appello compensate.

Dispone la trasmissione da parte della segreteria della sezione degli atti dei fascicoli di causa di primo e secondo grado al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Elena Quadri**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**

**In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.**