

## CIVILE E PROCESSO



CODICE DELLA STRADA | 05 Settembre 2019

## Codice della Strada: la Cassazione conferma i termini differenziati tra opposizioni recuperatorie e opposizioni all'esecuzione

di Leda Rita Corrado - Avvocato e Giornalista pubblicista, Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Il Giudice di Pace respinge l'opposizione a una cartella di pagamento con la quale sono eccepite la mancata notificazione di un verbale di contestazione di contravvenzione al codice della strada, l'inesistenza della notificazione della cartella e l'intervenuta prescrizione della pretesa sanzionatoria. La sentenza di prime cure viene confermata dal Giudice del gravame.

(Corte di Cassazione, sez. II Civile, ordinanza n. 22094/19; depositata il 4 settembre)

Nell'ordinanza n. 22094 del 2019 la Seconda Sezione della Corte di Cassazione respinge il ricorso contro la sentenza di appello ed enuncia il seguente principio di diritto: "Qualora il ricorrente, con l'opposizione cd. recuperatoria al verbale di contestazione dell'infrazione al Codice della Strada proponga anche censure relative alla cartella esattoriale o comunque concernenti fatti verificatisi successivamente al predetto verbale, per stesse – pur potendo essere in concreto formulate con un unico atto di opposizione – soggiacciono tuttavia ai termini previsti dagli artt. 615 e 617 c.p.c.. Di conseguenza, i vizi afferenti al procedimento di notificazione della cartella di pagamento possono essere esaminati soltanto a condizione che il ricorso sia stato proposto nel termine di 20 giorni dalla notificazione della cartella medesima, mentre l'eccezione di prescrizione della pretesa sanzionatoria può essere fatta valere senza termine, in quanto trattasi di censura inquadabile nell'ambito dell'art. 615 c.p.c..".

**I rapporti tra opposizione recuperatoria e opposizione all'esecuzione nella giurisprudenza di legittimità.** In motivazione il Collegio richiama la sentenza del 22 settembre 2017 n. 22080 (in CED Cass., Rv. 645323) nella quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ricostruito gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza di legittimità in merito ai rapporti tra l'opposizione di cui all'art. 615 c.p.c. e l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione (o, più specificamente, al verbale di accertamento delle violazioni del codice della strada). Il Supremo Consesso ha rilevato quanto segue: "Nella giurisprudenza meno recente costituisce ius receptum l'affermazione per la quale avverso l'iscrizione a ruolo e la notificazione della cartella esattoriale per la riscossione di una sanzione amministrativa va esperita l'opposizione ai sensi della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23 in caso di mancata preventiva notificazione del provvedimento sanzionatorio (così, tra le altre, Cass. S.U. 10 gennaio 1992, n. 190; Cass. S.U. 23 novembre 1995, n. 12107; Cass. 26 agosto 1996, n. 7830; 2 settembre 1997, n. 8380; 11 dicembre 1998, n. 12487; 11 febbraio 1999, n. 1149; 15 febbraio 1999, n. 1227; 14 giugno 1999, n. 5852; 30 agosto 1999, n. 9138; 29 ottobre 1999, n. 12192; 27 novembre 1999, n. 13242; 25 gennaio 2000, n. 799). L'orientamento è dato per consolidato anche dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 489 del 13 luglio 2000, la quale, per come è fatto palese dalla relativa motivazione, non lo smentisce affatto, ma anzi, dandone atto (mediante i richiami della giurisprudenza delle stesse Sezioni Unite, in particolare di Cass. S.U. n. 190/1992 cit.), lo conferma per l'ipotesi qui in esame dell'omessa od irregolare notificazione del provvedimento sanzionatorio (o del verbale di accertamento della violazione al codice della strada). Perciò, finisce per contrapporre, al rimedio tipico, il rimedio dell'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c. come esperibile qualora l'interessato voglia far valere fatti sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo (che le stesse Sezioni Unite individuano in "morte del soggetto passivo, pagamento, prescrizione"). Nello stesso senso si esprime, per un lungo periodo, la giurisprudenza successiva (sia delle Sezioni Unite, con le sentenze del 13 luglio 2000, n. 491 e del 18 agosto 2000, n. 562, sia delle sezioni ordinarie, tra le altre, con le sentenze del 9 marzo 2001, n. 3449 e del Cass. 27 settembre 2001, n. 12098). Lungo le medesime linee direttrici si muovono, oltre a Cass. 7 maggio 2004, n. 8695 e Cass. 15 febbraio 2005, n. 3035, le sentenze del 18 luglio 2005, n. 15149 e del 20 aprile 2006, n. 9180, impropriamente citate a sostegno dell'orientamento favorevole alla proponibilità dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. per dedurre il vizio di omessa od invalida notificazione del verbale di accertamento della contravvenzione al codice della strada. Ed invero, sia l'una che l'altra – sintetizzando il percorso, del tutto univoco, svolto dalla giurisprudenza di legittimità su richiamata – ribadiscono che il rimedio praticabile quando sia mancata la notificazione dell'ordinanza ingiunzione o del verbale di accertamento di violazione del codice della strada è l'opposizione ai sensi della L. n. 689 del 1981, mentre l'opposizione all'esecuzione è il rimedio da praticare quando si contestino fatti sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo.

**Le motivazioni svolgono argomentazioni coerenti con questa conclusione.** Le massime ufficiali tratte dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo possono tuttavia indurre perplessità laddove inseriscono, tra le ipotesi che legittimano l'esperimento dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., [Cass. n. 15149/05 e Cass. n. 9180/06] fatti sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, che, operando sul piano del rapporto (e non dell'atto), abbiano estinto il diritto di credito dell'ente impositore (quale è la prescrizione, considerata da Cass. n.15149/05) ovvero – si può aggiungere, malgrado il concetto non sia esplicitato nelle motivazioni delle sentenze in esame – fatti che abbiano estinto il diritto di agire esecutivamente, ma sempre in epoca successiva alla formazione del titolo esecutivo. Giova precisare, infatti, che a quest'ultima eventualità è riferito il precedente di cui a Cass. 12 aprile 2002, n. 5279. Questa decisione distingue tra vizi che attengono alla formazione del titolo, sulla base del quale il ruolo è stato formato (da dedurre con l'opposizione ai sensi della L. n. 689 del 1981), e fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo, che però hanno reso illegittima l'iscrizione a ruolo (da dedurre con l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c.). Nel caso posto all'attenzione della Corte un fatto estintivo sopravvenuto di tale secondo tipo è stato individuato nella "intervenuta decadenza dell'amministrazione dalla pretesa creditoria per non

aver tempestivamente provveduto alla formazione del ruolo ed all'invio dello stesso all'Intendenza di finanza competente". È evidente che quest'ultimo vizio non possa essere dedotto altrimenti che con l'opposizione all'esecuzione, in quanto prescinde del tutto dalla notificazione del provvedimento sanzionatorio, che anzi presuppone, così come presuppone un fatto che si è verificato tra questa notificazione e la formazione del ruolo esattoriale (al quale il destinatario può reagire solo dopo che il ruolo gli sia stato reso noto mediante la notificazione della cartella di pagamento).

La giurisprudenza successiva ripete la massima tratta da Cass. n. 15149/05 e ne fa coerente applicazione (cfr., tra le altre, Cass. 13 marzo 2007, n. 5871)".

**Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.** Nella sentenza n. 22080 del 2017 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione enunciano il seguente principio di diritto: "L'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria comminata per violazione del codice della strada, va proposta ai sensi del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 7 e non nelle forme della opposizione alla esecuzione ex art. 615 c.p.c., qualora la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione del codice della strada. Il termine per la proponibilità del ricorso, a pena di inammissibilità, è quello di trenta giorni decorrente dalla data di notificazione della cartella di pagamento".

Il Supremo Consesso Nomofilattico ritiene necessario svolgere alcune notazioni conclusive, precisando che "restano ovviamente esperibili anche dal destinatario della cartella di pagamento basata su verbali di accertamento di violazione del codice della strada o soggetto passivo della riscossione coattiva i rimedi oppositivi ordinari degli artt. 615 e 617 c.p.c..

Così, col primo, come detto, potranno essere dedotti tutti i fatti estintivi sopravvenuti alla definitività del verbale di accertamento, tra cui evidentemente la prescrizione ai sensi dell'art. 209 c.d.s. e della l. n. 689 del 1981, art. 28 richiamato. In tale eventualità, la deduzione dell'omessa od invalida notificazione del verbale di accertamento non è fatta come motivo di opposizione a sé stante (riferito cioè al fatto estintivo contemplato dall'art. 201, comma 5, che va fatto valere nel termine di trenta giorni secondo quanto sopra), ma riguarda l'idoneità dell'atto notificato ad interrompere la prescrizione. Evidente è allora la deducibilità della mancanza di questo (e di altri) atti interruttivi, senza limiti di tempo, in applicazione appunto dell'art. 615 c.p.c.. Parimenti, saranno contestabili con quest'ultimo rimedio tutte le pretese di pagamento dell'amministrazione e dell'agente della riscossione che trovino ragione in fatti precedenti l'iscrizione a ruolo ma successivi all'emissione del verbale di accertamento, in quanto la relativa deduzione non ne sarebbe stata possibile anche se la notificazione di questo fosse stata regolarmente eseguita".

Viceversa "non si può escludere che, come già affermato da questa Corte a Sezioni Unite in riferimento all'analogo sistema degli accertamenti e delle impugnazioni tributarie (cfr. Cass. S.U. 4 marzo 2008, n. 5791), l'omessa notificazione dell'atto presupposto venga dedotta come ragione di invalidità (derivata) dell'atto esecutivo successivo. Tuttavia, nel sistema delle opposizioni esecutive secondo il regime ordinario, l'irregolarità della sequenza procedimentale dà luogo ad un vizio deducibile ai sensi dell'art. 617 c.p.c., quindi nel termine di venti giorni decorrente dal primo atto del quale l'interessato abbia avuto conoscenza legale".

Nell'ordinanza in commento la Seconda Sezione della Corte di Cassazione dà applicazione a tale ultimo precetto, rilevando che avrebbero dovuto essere proposti nel termine di venti giorni ex art. 617 c.p.c. i vizi attinenti alla notificazione della cartella di pagamento in quanto riferiti alla sequenza procedimentale finalizzata all'esecuzione coattiva della pretesa sanzionatoria.

||||

© Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Capitale Sociale € 2.000.000

i.v. - Sede legale: via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano P.IVA

00829840156

Società a socio unico. Società soggetta alla direzione e

coordinamento di Editions Lefebvre Sarrut S.A.



Associata Unione Stampa Periodica Italiana