

Civile Sent. Sez. 3 Num. 12412 Anno 2016  
Presidente: AMENDOLA ADELAIDE  
Relatore: BARRECA GIUSEPPINA LUCIANA  
Data pubblicazione: 16/06/2016

PU

**SENTENZA**

sul ricorso 18728-2014 proposto da:

MALANGI SRL , in persona del legale rappresentante  
pro tempore, MARIA TRAVIA, elettivamente domiciliata  
in ROMA, VIA POLLAIOLO 5, presso lo studio  
dell'avvocato YURI PICCIOTTI, che la rappresenta e  
difende giusta procura in calce al ricorso;

**- ricorrente -**

2016

**contro**

558

ROMA CAPITALE 02438750586, in persona del Sindaco pro  
tempore Prof. IGNAZIO R. MARINO, elettivamente  
domiciliata in ROMA, V.DEL TEMPIO DI GIOVE 21 -



COMUNE, presso lo studio dell'avvocato PIER LUDOVICO PATRIARCA, che la rappresenta e difende giusta procura a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

**nonchè contro**

EQUITALIA SUD SPA 11210661002, in persona del Resp. della Direzione Regionale Lazio Avv. MARIA STRANIERI, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE GIOACCHINO ROSSINI 18, presso lo studio dell'avvocato GIOIA VACCARI giusta procura in calce al controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 4298/2014 del TRIBUNALE di ROMA, depositata il 21/02/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 08/03/2016 dal Consigliere Dott. GIUSEPPINA LUCIANA BARRECA;

udito l'Avvocato YURI PICCIOTTI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. ALBERTO CARDINO che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1.- Con la sentenza qui impugnata, pubblicata il **21 febbraio 2014**, il Tribunale di Roma ha pronunciato sull'appello proposto da Malangi S.r.l., nei confronti del Comune di Roma Capitale e di Equitalia Sud S.p.a., avverso la sentenza del Giudice di Pace di Roma del 9 ottobre 2012, con la quale era stata rigettata l'opposizione proposta dalla società avverso una cartella di pagamento emessa per violazioni al codice della strada. L'opponente aveva dedotto la mancata notificazione dei verbali sottesi con la conseguente estinzione del diritto preteso, l'illegittima maggiorazione delle sanzioni applicate, il difetto di allegazione dei verbali, la decadenza dall'iscrizione a ruolo nonché la mancata sottoscrizione della cartella.

1.1.- Il Tribunale ha ritenuto che, pur non risultando notificati i verbali di accertamento, la successiva cartella di pagamento era stata notificata il **3 dicembre 2011**, mentre l'atto di opposizione era stato notificato in data **9/11 gennaio 2012**; che perciò erano decorsi più dei trenta giorni previsti per proporre l'opposizione con funzione c.d. recuperatoria (per lamentare l'omessa notifica degli atti presupposti per l'iscrizione a ruolo e l'illegittimità delle sanzioni); che nella specie non erano stati dedotti fatti estintivi od impeditivi sopravvenuti alla formazione del titolo che avrebbero potuto essere fatti valere con opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ.; che, inoltre, erano decorsi più dei venti giorni previsti dall'art. 617 cod. proc. civ. per lamentare vizi della cartella o vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi attinenti alla notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora. Ha quindi rigettato l'appello con compensazione delle spese del grado.

2.- La sentenza è impugnata con tre motivi di ricorso dalla Malangi S.r.l..

Roma Capitale ed Equitalia Sud S.p.a. si difendono con distinti controricorsi.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1.- Col primo motivo si denuncia violazione e/o erronea applicazione di norme di diritto per violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. perché, secondo la ricorrente, il giudice si sarebbe limitato alla pronuncia sul primo motivo di opposizione (mancata notifica dei verbali sottesi alla cartella di pagamento con la conseguente estinzione del diritto preteso), mentre non si sarebbe pronunciato sugli altri motivi di opposizione (illegittima maggiorazione delle sanzioni applicate, difetto di allegazione dei verbali, decadenza dall'iscrizione a ruolo, mancata sottoscrizione della cartella).

Nell'illustrazione del motivo, peraltro, si svolgono considerazioni concernenti l'asserita ammissibilità e l'asserita fondatezza dell'opposizione, proposta dalla società ricorrente ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., anche per fare valere il vizio di omessa notificazione dei verbali di accertamento.

1.1.- Col secondo motivo si denuncia omessa pronuncia ed insufficiente motivazione, nonché <<ulteriori vizi della cartella impugnata>>, riproponendo sostanzialmente le censure di cui all'illustrazione del primo motivo quanto all'omessa pronuncia, con l'aggiunta che vi sarebbe stata una motivazione insufficiente sui motivi di opposizione concernenti vizi diversi da quello dell'omessa notificazione dei verbali di accertamento.

La ricorrente illustra quindi le ragioni di opposizione alla cartella esattoriale -vizio per vizio-, così come già dedotte in sede di merito.

1.2.- Col terzo motivo si denuncia l'errore che sarebbe stato compiuto dal Tribunale <<sull'accertamento della mancata notifica dei verbali sottesi>>, perché questo avrebbe dovuto comportare, secondo la ricorrente, la dichiarazione di

estinzione del diritto di credito in capo alla p.a. per decorrenza dei termini perentori previsti dalla legge che impone di notificare i verbali di accertamento entro 150 giorni dalla violazione del codice della strada.

2.- I motivi sono in parte infondati ed in parte inammissibili.

Sono infondati per la parte in cui denunciano l'omessa pronuncia.

I vizi denunciati con l'opposizione a cartella esattoriale attengono, per un verso alla tutela c.d. recuperatoria, vale a dire a quella accordata alla parte destinataria di un accertamento di violazione di norme del codice della strada, qualora deduca di non avere ricevuto la notificazione del relativo verbale e di non essere stata perciò in condizioni di contestare il merito della sanzione. Avuto riguardo ai motivi di opposizione della società Malangi S.r.l., sono riconducibili a questa fattispecie i vizi, appunto, di omessa notificazione dei verbali di accertamento e di conseguente decadenza dell'amministrazione dal diritto di iscrivere a ruolo le somme corrispondenti, nonché tutti i vizi concernenti le sanzioni applicate ai sensi dell'art. 27 della legge n.689 del 1981.

Per altro verso, i vizi denunciati dalla società Malangi S.r.l. attengono alla regolarità formale del procedimento avviato da Equitalia Sud per l'esecuzione esattoriale, con riferimento agli atti a questo prodromici; questi vizi sono denunciabili ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ.. Sono riconducibili a questa fattispecie i vizi di mancata sottoscrizione della cartella esattoriale e di mancata allegazione alla cartella esattoriale dei verbali di accertamento.

Sulle une e sulle altre censure il Tribunale si è pronunciato. Quindi, non coglie affatto nel segno la deduzione di omessa pronuncia.



Ed invero, costituisce pronuncia sull'opposizione la statuizione di inammissibilità dell'opposizione concernente la prima tipologia di vizi, avendo il Tribunale deciso che avrebbero dovuto essere dedotti con azione c.d. recuperatoria nel termine di trenta giorni dalla data di notificazione della cartella di pagamento; così come costituisce pronuncia sull'opposizione la statuizione di inammissibilità dell'opposizione concernente la seconda tipologia di vizi avendo il Tribunale deciso che avrebbero dovuto essere dedotti nel termine di venti giorni dalla data della notificazione della cartella di pagamento.

Costituisce, infine, pronuncia sull'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. la statuizione del Tribunale di inammissibilità per mancata denuncia da parte dell'opponente di fatti sopravvenuti alla formazione (o alla definitività) del titolo esecutivo legittimante l'iscrizione al ruolo esattoriale.

Va perciò rigettata la censura di violazione dell'art. 112 cod. proc. civ.

**2.1.-** Nel merito, inoltre, i motivi di ricorso sono infondati per la parte in cui intendono ricondurre all'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. i vizi di omessa notificazione dei verbali di accertamento, di decadenza dall'iscrizione a ruolo e di illegittimità delle sanzioni applicate dall'ente impositore.

Da tempo questa Corte di Cassazione ha affermato i principi che risultano dalla seguente massima: << *In relazione alla cartella esattoriale o all'avviso di mora emessi per riscuotere sanzioni amministrative pecuniarie sono possibili le seguenti azioni: 1) l'opposizione a sanzioni amministrative ex art. 23 legge n. 689 del 1981, esperibile nei casi in cui la cartella esattoriale, mediante preventiva iscrizione al ruolo, è emessa senza essere preceduta dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento, onde consentire all'interessato di recuperare l'esercizio del mezzo*

di tutela previsto da detta legge riguardo agli atti sanzionatori; ciò avviene, in particolare, allorché l'opponente contesti il contenuto del verbale che è da lui conosciuto per la prima volta al momento della notifica della cartella; 2) l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., allorquando si contesti la legittimità della iscrizione al ruolo per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione stessa, o si adducano fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo; con la conseguenza che se il rimedio è esperito prima dell'inizio dell'esecuzione, giudice competente deve ritenersi, in applicazione del criterio dettato dall'art. 615, primo comma, cod. proc. civ., quello ritenuto idoneo dal legislatore a conoscere della sanzione, cioè quello stesso indicato dalla legge come competente per l'opposizione al provvedimento sanzionatorio; c) l'opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., che deve essere attivata (nel termine di cinque giorni - n.d.r. oggi venti- dalla notifica della cartella) nel caso in cui si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti la notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora>> (così Cass. n. 15149/05, confermata dalla giurisprudenza prevalente successiva, tra cui Cass. S.U. n. 16997/06, fino a Cass. n. 1985/14, citata dai resistenti).

Da questi principi non si ha motivo di discostarsi se non per la necessità di precisare quanto segue a proposito delle opposizioni concernenti le sanzioni per violazioni del codice della strada, rilevanti nella specie.

Dopo un periodo di oscillazioni giurisprudenziali, l'orientamento prevalso presso questa Corte di Cassazione è stato quello per il quale in materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa a



ragione dell'omessa notifica del verbale di contestazione della violazione non è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ma al termine di sessanta giorni previsto dall'art. 204 *bis* cod. strada, atteso che, quando è mancata la contestazione della violazione, l'impugnazione della cartella esattoriale ha funzione "recuperatoria", in consonanza ai valori costituzionali dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'uguaglianza, tenuto conto che al ricorrente viene, in tal modo, restituita la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale di contestazione gli fosse stato a suo tempo notificato (così, da ultimo, Cass. ord. n. 21043/13).

Tuttavia, quest'ultimo orientamento è superato dall'entrata in vigore dell'art. 7 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150, intitolato <<*dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada*>>, che prevede, al terzo comma, che il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento (sessanta se il ricorrente risiede all'estero). Ai sensi dell'art. 36, comma primo, del detto decreto legislativo, la norma si applica <<*ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso*>> che è quella del 6 ottobre 2011.

Pertanto, in coerenza con i principi di diritto sopra richiamati, ma tenuto conto della normativa sopravvenuta, va affermato che **in materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione, proposta dopo il 6 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150), con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa a ragione dell'omessa notifica del verbale di contestazione della violazione, è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 7 comma terzo del detto decreto legislativo, atteso che, quando è mancata la contestazione della violazione, l'impugnazione**





della cartella esattoriale ha funzione "recuperatoria" ed al ricorrente viene, in tal modo, restituita la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale di contestazione gli fosse stato a suo tempo notificato. Con la conseguenza che, se non impugnato nel termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, l'accertamento contenuto nel verbale di contestazione della violazione, anche se non notificato, diviene definitivo.

Resta peraltro immutato, e va qui ribadito, l'altro principio, univocamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui possono essere fatti valere con l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. soltanto i fatti sopravvenuti alla definitività dell'accertamento ovvero la mancanza di titolo legittimante l'iscrizione al ruolo esattoriale (cfr. già Cass. S.U. n. 562/2000, impropriamente citata dalla ricorrente a sostegno dei motivi di ricorso; nello stesso senso, tra le tante, anche Cass. S.U. n. 489/2000 e Cass. n. 4891/06, n. 24215/09, n.21793/10).

**2.2.-** Contrariamente a quanto assume la ricorrente, la mancata notificazione del verbale di accertamento non ne fa venire meno la natura di atto legittimante l'iscrizione a ruolo delle somme corrispondenti alla sanzione amministrativa; men che meno la mancata notificazione del verbale di accertamento è fatto estintivo del credito per la sanzione.

---

Nel caso di specie, pertanto, la società Malangi S.r.l. avrebbe potuto dedurre il vizio di omessa notificazione del verbale di accertamento (oltre che i vizi di decadenza dalla iscrizione e di illegittimità delle sanzioni), non con opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. ma soltanto avvalendosi della tutela c.d. recuperatoria. Quanto a quest'ultima, è conforme a diritto la statuizione del Tribunale di inammissibilità per decorrenza del termine di trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, ma la motivazione della sentenza va corretta ai sensi

dell'art. 384, ult. co., cod. proc. civ. Ed invero, trattandosi di opposizione a cartella esattoriale relativa all'omessa notificazione del verbale di accertamento di violazione del codice della strada, introdotta con **atto notificato il 9/11 gennaio 2012**, la norma di riferimento non è, come ritenuto dal Tribunale, l'art. 22 della legge n. 689 del 1981, ma l'art. 7 del decreto legislativo n. 150 del 2011, frattanto entrato in vigore ed applicabile ai procedimenti instaurati successivamente, ai sensi del già richiamato art. 36 dello stesso decreto legislativo. Con la conseguenza che il principio di diritto applicabile è quello sopra enunciato in relazione al detto art. 7, che comporta comunque la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione in funzione recuperatoria, ferma restando l'inapplicabilità dell'art. 615 cod. proc. civ. Vanno perciò rigettate le censure di violazione dell'art. 615 cod. proc. civ. di cui al primo ed al secondo motivo, nonché quelle del terzo motivo sull'erronea qualificazione del vizio consistente nella mancata notificazione dei verbali di accertamento sottesi alla cartella di pagamento impugnata.

3.- I motivi di ricorso sono, infine, inammissibili per la parte in cui denunciano il vizio di insufficiente motivazione. Questo, per un verso, non è vizio più deducibile ai sensi del n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ., come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 54 del d.l. n. 83 del 2012 (applicabile *ratione temporis*, poiché la sentenza è stata pubblica il **21 febbraio 2014**); per altro verso, non solo è incompatibile col vizio -denunciato cumulativamente- dell'omessa pronuncia, ma non è nemmeno riferibile -come vorrebbe la ricorrente- all'insufficiente motivazione in diritto (riguardando la motivazione soltanto l'apprezzamento dei fatti da parte del giudice di merito).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



3.1.- Parimenti inammissibili sono i motivi di ricorso per la parte in cui riproducono direttamente i motivi di opposizione in riferimento a ciascuno dei vizi della cartella esattoriale fatti valere in sede di merito. Una volta che il giudice di merito ne ha ritenuto precluso l'esame per l'inammissibilità dell'opposizione, l'unica censura proponibile in sede di legittimità -perché l'unica pertinente rispetto alla *ratio decidendi* della sentenza impugnata- è quella concernente la dichiarazione di inammissibilità del rimedio prescelto dall'opponente.

Questa censura si è rivelata infondata, per quanto detto sopra, a proposito dell'inammissibilità dell'opposizione in funzione c.d. recuperatoria e dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ.

E' invece mancata qualsivoglia censura, da parte della ricorrente, in merito alla dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi (per i vizi formali di mancata sottoscrizione della cartella di pagamento e di mancata allegazione dei verbali), peraltro correttamente pronunciata dal giudice *a quo* per essere stata l'opposizione proposta oltre il termine di venti giorni dalla notificazione della cartella di pagamento.

In conclusione, il ricorso va rigettato.

Considerate le ragioni della decisione basate in parte sulla norma dell'art. 7 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150, entrata in vigore poco tempo prima della proposizione dell'opposizione, senza che la sua applicabilità *ratione temporis* sia stata considerata dal Tribunale (tanto che, sul punto, si è resa necessaria la correzione della motivazione della sentenza impugnata), si ritiene che sussistano giusti motivi per compensare le spese del giudizio di legittimità.

Avuto riguardo al fatto che il ricorso è stato notificato dopo il 31 gennaio 2013, sussistono i presupposti per il versamento

dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dell'art. 13 del D.P.R. n. 115 del 2002.

**Per questi motivi**

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio di legittimità.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del d. P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, in data 8 marzo 2016.