

Civile Sent. Sez. 3 Num. 22722 Anno 2023

Presidente: DE STEFANO FRANCO

Relatore: ROSSI RAFFAELE

Data pubblicazione: 26/07/2023

**OPPOSIZIONE AD
INGIUNZIONE EX R.D.
N. 639 DEL 1910 -
TERMINE DI
PROPOSIZIONE**

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 10899/2021 R.G. proposto da
..., elettivamente domiciliato in ..., via ...
, presso lo studio dell'Avv. Saverio Siniscalchi, dal quale è
rappresentato e difeso

– ricorrente –

contro

..., in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, in difetto di elezione di domicilio in
..., domiciliato per legge ivi presso la CANCELLERIA DELLA CORTE
SUPREMA DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'Avv. Gianluca
Spigolon

– controricorrente –

nonché contro

COMUNE DI ...

– intimato –

Avverso la sentenza n. 148/2021 del TRIBUNALE DI RIMINI, depositata il giorno 10 febbraio 2021.

Udita la relazione svolta alla pubblica udienza tenuta il giorno 21 marzo 2023 dal Consigliere RAFFAELE ROSSI.

Lette le conclusioni motivate del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale ANNA MARIA SOLDI, formulate ai sensi e nei modi previsti dall'art. 23, comma 8 *bis*, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, e successive modifiche, con le quali chiede il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. ... propose opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento emessa - ai sensi dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639 - dalla ..., nella qualità di concessionaria per la riscossione delle entrate del Comune di ..., per il recupero di un credito causalmente ascritto a sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada.

2. L'opposizione è stata disattesa in ambedue i gradi di merito.

Più specificamente, per quanto qui ancora d'interesse, la decisione in epigrafe indicata ha ritenuto l'opposizione, diretta a contestare l'omessa o invalida notificazione dei verbali di accertamento prodromici all'ingiunzione, inammissibile, siccome proposta elasso il termine (fissato dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150) di trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione, termine per la cui osservanza rilevava il deposito dell'atto di opposizione in cancelleria e non già la notifica dello stesso, in concreto rivestito della forma della citazione.

3. Ricorre per cassazione ..., affidandosi ad un unico motivo, cui resiste, con controricorso, la ...; non svolge difese in sede di legittimità il Comune di ...

4. Fissato per l'udienza pubblica del 21 marzo 2023, il ricorso è stato in pari data trattato in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 23, comma 8 *bis*, del d.l. n. 137 del 2020, convertito nella legge n. 176 del

2020, e successive modifiche, senza l'intervento del Procuratore Generale e dei difensori delle parti, non essendo stata avanzata richiesta di discussione orale.

5. Il P.G. ha formulato conclusioni motivate con cui ha chiesto il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'unico motivo lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910, degli artt. 7 e 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, degli artt. 12 e 15 delle disposizioni della legge in generale, in relazione all'art. 360, primo comma, numm. 3 e 4, del codice di rito.

Parte ricorrente assume, in sintesi, che diversamente dall'ipotesi della cartella di pagamento (cui ha fatto riferimento la sentenza impugnata) la opposizione ad ingiunzione di pagamento ex r.d. n. 639 del 1910 è regolata dall'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, sicché va proposta con atto di citazione (ovvero secondo il rito ordinario di cognizione) e non è soggetta ad alcun termine di decadenza.

1.1. Il motivo è infondato.

Sono doverose alcune premesse di inquadramento della questione.

1.2. In primo luogo, è pacifico che ai fini del recupero delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme del codice della strada, i Comuni possano avvalersi della procedura di riscossione coattiva tramite ingiunzione c.d. fiscale, disciplinata dal r.d. n. 639 del 1910, anche affidando il relativo servizio ai concessionari (così Cass. 21/03/2019, n. 8039; Cass. 28/09/2017, n. 22710).

In ordine al rimedio accordato avverso detta ingiunzione, ovvero l'opposizione prevista dall'art. 3 del medesimo r.d. n. 639 del 1910, l'orientamento del giudice della nomofilachia, formatosi dapprima in materia di riscossione di entrate tributarie e doganali (così Cass. 21/03/2012, n. 4510; Cass. 12/12/2013, n. 27816) e poi esteso anche a crediti nascenti da rapporti di diritto provato (cfr. Cass. 26/09/2019, n. 24040), è ben fermo: il *thema decidendum* della lite non si esaurisce

nella verifica della validità formale dell'ingiunzione e della sussistenza delle di condizioni di ammissibilità per l'accesso al peculiare strumento di autotutela, ma si estende necessariamente all'accertamento della legittimità sostanziale della pretesa creditoria fatta valere dalla P.A..

In altre parole, l'opposizione a detta ingiunzione ha ad oggetto non soltanto l'atto amministrativo, ma anche il rapporto giuridico obbligatorio sottostante, e la cognizione del giudice adito non è circoscritta alla disamina dei vizi di legittimità formale dell'ingiunzione dedotti dall'opponente (sicché è inammissibile, per difetto di interesse, una opposizione che si limiti ad addurre il difetto dei presupposti per l'adozione dell'ingiunzione oppure vizi di contenuto-forma della stessa: così Cass. 20/06/2016, n. 12674), ma involge comunque, pur in difetto di espressa richiesta in tal senso, il merito, l'accertamento sull'esistenza e sull'entità del credito portato dal provvedimento (da ultimo, Cass. 26/07/2022, n. 23346).

Con siffatta natura appaiono allora consentanee tanto la soggezione della controversia alle regole del rito ordinario di cognizione stabilita dall'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011 quanto l'assenza di un termine per la proposizione dell'opposizione, frutto della modifica apportata dal d.lgs. n. 150 del 2011 al disposto dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 (il quale, nella originaria formulazione, fissava all'uopo un termine di trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione).

1.3. Nel caso in esame, tuttavia, il rimedio oppositivo (per quanto ancora in discussione) non è stato dispiegato per negare l'esistenza o la legittimità della pretesa creditoria, bensì per contestare la corretta formazione del peculiare titolo esecutivo posto a base dell'ingiunzione, per confutare cioè l'acquisita efficacia di titolo dei presupposti verbali di accertamento di infrazione al codice della strada per asserita inesistenza o nullità della notifica di essi.

Nella prospettazione del ricorrente, la notifica dell'ingiunzione ha costituito l'occasione ed il veicolo con cui l'opponente è venuto a

conoscenza dell'esistenza di verbali di contravvenzione elevati nei suoi confronti, essendo l'ingiunzione il primo atto successivo al verbale emesso dalla pubblica amministrazione, diretto al recupero del credito e notificato al destinatario della sanzione amministrativa.

1.4. In siffatto andamento patologico della vicenda, l'opposizione alla ingiunzione - per le rimostranze con la stessa formulate - finisce con l'assolvere una funzione che - per icasticità semantica - può definirsi «*recuperatoria*», nel senso che essa costituisce lo strumento con cui il destinatario della pretesa viene reintegrato nelle possibilità di reazione avverso il prodromico verbale di accertamento.

Ma il ripristino delle facoltà difensive così praticato deve avvenire, per evidenti ragioni di ordinata dinamica dei rimedi di tutela, con i modi e nei tempi che sarebbero spettati al destinatario della pretesa ove la sequenza di recupero del credito avesse seguito il suo regolare corso.

E dunque: la contestazione della corretta formazione del verbale di accertamento - titolo esecutivo, presupposto fondante la pretesa sanzionatoria azionata con l'ingiunzione ex r.d. n. 639 del 1910, pur ammantata della veste formale di opposizione a detta ingiunzione, concreta, a ben vedere, un'opposizione avverso il prodromico verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada e va pertanto proposta nelle forme e con i termini disciplinati dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 (per un caso simile, Cass. 18/11/2021, n. 35246).

Risulta quindi evidente l'omologia con la fattispecie decisa da questa Corte, nella sua composizione tipica di organo di nomofilachia, con la sentenza a Sezioni Unite del 22/09/2017, n. 22080 (richiamata nella pronuncia qui impugnata), compendiata nel principio di diritto così massimato: «*L'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove 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, deve essere proposta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della cartella».

Nella successiva giurisprudenza, tale *regula iuris* è stata applicata (in particolare, in punto di osservanza dei termini decadenziali) anche quando la contestazione sulla formazione del titolo è stata rivolta contro un verbale di accertamento di infrazione stradale *in thesi* non notificato (o malamente notificato) asseritamente conosciuto per il tramite di un atto della riscossione, diverso e successivo rispetto alla cartella di pagamento: così, con riferimento ad una comunicazione di preavviso di fermo amministrativo su veicolo (Cass. 03/10/2018, n. 24092) e con riferimento ad un sollecito o intimazione di pagamento (cfr. Cass. 03/10/2018, n. 24091; Cass. 13/03/2019, n. 7223).

1.5. Si tratta, in definitiva, di un principio di portata generale che può essere enunciato nei seguenti termini: «L'azione diretta a far valere l'omessa o invalida notificazione del verbale di accertamento di infrazione al codice della strada è regolata, nelle forme e nei termini, dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 e, pertanto, si propone in ogni caso (e pertanto anche se l'esazione delle somme di conseguenza dovute avvenga nelle forme del r.d. 639 del 1910) con ricorso da depositare nel termine di trenta giorni dalla notifica al destinatario della pretesa del primo atto successivo, di accertamento o di riscossione coattiva del credito, emesso dalla pubblica amministrazione (o dall'agente o concessionario per la riscossione), purché tale atto sia adeguatamente idoneo a portare a conoscenza del destinatario l'esistenza del prodromico verbale di accertamento».

2. Di questo principio ha fatto buon governo il giudice territoriale con il ritenere esperibile l'opposizione, per i motivi in concreto adottati, nei modi (ricorso) e nei termini (trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione) stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011.

La sentenza impugnata dà conto, poi, della mancata interposizione di appello avverso l'affermazione, fondante la decisione di prime cure, secondo cui «*l'opposizione erroneamente introdotta con ricorso deve essere non solo notificata, ma anche depositata in cancelleria entro il termine di trenta giorni*», sicché il lapidario ed assertorio assunto contenuto in ricorso (pag. 12, terz'ultimo capoverso) sulla idoneità della notifica della citazione ai fini del rispetto del termine, senza farsi specificamente carico della tesi in diritto posta a fondamento della censurata sentenza, non può essere - pur ove ammissibile - esaminato nel merito da questa Corte.

3. Il ricorso è rigettato.

4. Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza.

5. Atteso il rigetto del ricorso, va dato atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente - ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

P. Q. M.

Rigetta il ricorso.

Condanna parte ricorrente al pagamento in favore della controricorrente delle spese del presente giudizio, che liquida in euro 1.500 per compensi, oltre alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00 ed agli accessori, fiscali e previdenziali, di legge.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Terza Sezione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale