

Esecuzione forzata, ESECUZIONE FORZATA E PROCEDURE CONCORSALE

Omessa o invalida notifica del verbale di accertamento di violazione del codice della strada e natura della relativa opposizione

di **Roberta Metafora**

[Cass. civ., Sez. Un., 22 settembre 2017, n. 22080; Pres. Rordorf; Est. Barreca](#)

Esecuzione forzata – Esecuzione esattoriale – Cartelle di pagamento relative a sanzioni amministrative da infrazioni stradali – Opposizione – Natura – (cod. proc. civ., art. 615; l. 24 novembre 1981 n. 689, legge di depenalizzazione, artt. 22 e 23; d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, Semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, art. 7; d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, Nuovo codice della strada, art. 201).

[1] *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 dell'art. 7 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 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.*

CASO

[1] Avendo avuto conoscenza del verbale di accertamento della violazione del codice della strada solo con l'intimazione di pagamento, il debitore proponeva opposizione all'esecuzione, sostenendo l'inesistenza del titolo esecutivo a causa della mancata notificazione del verbale di accertamento. Il giudice di pace adito, ri-qualificata la domanda quale opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge 689 del 1981 (ora art. 7 del d.lgs. 150/2011), la dichiarava inammissibile a causa della sua tardività. Confermata la decisione da parte del tribunale adito per l'impugnazione, veniva proposto ricorso per cassazione.

Assegnato il procedimento alla III sezione della Corte di cassazione, quest'ultima, dato atto della difformità di orientamenti all'interno della stessa giurisprudenza di legittimità, rimetteva la questione alle Sezioni Unite.

SOLUZIONE

[1] Le S.U., precisato che l'oggetto della decisione riguarda solo ed esclusivamente la questione relativa alla qualificazione dell'azione esercitata da parte del destinatario di una cartella di pagamento notificata dall'agente della riscossione per il pagamento di sanzioni amministrative relative alla violazione del codice della strada nel caso in cui l'interessato abbia dedotto l'omessa o viziata notifica del verbale di accertamento, affermano che dall'art. 201 Cds si desume come l'omessa, tardiva o invalida notificazione del verbale di accertamento vada qualificata come fatto estintivo dell'obbligo di pagamento attinente tuttavia non alle vicende del credito, ma all'agire della pubblica amministrazione nella formazione dell'atto sanzionatorio.

Detta circostanza fa sì che la mancanza di notificazione tempestiva non possa essere equiparata agli altri fatti estintivi dell'obbligazione di pagamento di diritto comune (quali ad esempio il pagamento o la prescrizione), giacché essa non è successiva né al sorgere della pretesa sanzionatoria della P.A., né alla formazione del titolo esecutivo, consistendo invece in un fatto contestuale ad entrambi: non rientrando tra quei fatti successivi alla formazione del titolo esecutivo che, estinguendo il credito, fanno venir meno il diritto ad agire in via esecutiva, non può ritenersi deducibile con l'opposizione all'esecuzione.

A parere delle Sezioni Unite, la notificazione tempestiva (o meno) del verbale, in quanto fatto costitutivo della pretesa sanzionatoria, rientra al contrario nell'oggetto del giudizio di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada: per tale motivo, l'interessato deve utilizzare il procedimento di cui all'art. 7 del d.lgs. 150/11 nel termine di 30 giorni dalla notificazione della cartella di pagamento.

Per le Sezioni Unite, inoltre, detta azione non è una azione "recuperatoria" in senso proprio: tale è quella che viene esperita contro l'ordinanza-ingiunzione non notificata; in tale ipotesi, si ha effettivamente un recupero delle facoltà che la parte aveva perso a causa della mancata o invalida notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, sia sul piano formale che su quello sostanziale (*i.e.* attinente al merito della pretesa).

L'azione esperita a seguito della mancata notificazione del verbale di accertamento della violazione del Codice della strada, invece, non permette il "recupero" anche delle difese nel merito: se l'amministrazione non dimostra di avere seguito tempestivamente (oltre che validamente) la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria si estingue, per cui quella che viene recuperata è solo la possibilità per il destinatario della pretesa di dedurre il fatto dell'omessa o invalida notificazione.

QUESTIONI

[1] La decisione pare porre fine al contrasto che per molti anni si è avuto all'interno della giurisprudenza della S.C. in ordine ai rapporti tra l'opposizione all'esecuzione e quella di cui agli artt. 22 e 23, l. 689/81 ed ora art. 7, d.lgs. 150/2011 (si vedano tra le molte Cass. 29 dicembre 2011, n. 29696; Cass. 25 febbraio 2016, n. 3751; Cass. 11 luglio 2016, n. 14125 secondo cui l'impugnazione proposta dal contribuente andrebbe qualificata quale opposizione

all'esecuzione, ai sensi dell'art. 615 c.p.c.; in senso contrario, Cass. 29 gennaio 2014, n. 1985; Cass. 16 giugno 2016 n. 12412; Cass. 22 luglio 2016, n. 15120; Cass. 4 agosto 2016 n. 16282, secondo cui è configurabile in detta ipotesi l'opposizione di cui all'art. 7 d.lgs. 150/2011).

La decisione delle Sezioni Unite, che si lascia apprezzare per la sua completezza e approfondimento, non lascia tuttavia pienamente convinti: anche accettando l'interpretazione del 5° comma dell'art. 201 Cds offerta dalle S.U. (il che è da verificare), può osservarsi come la funzione "recuperatoria" affidata (in senso più o meno ampio) all'opposizione avverso il verbale di accertamento del codice della strada ha natura meramente interpretativa, non trovando riscontro nel dato legislativo la previsione di alcuna rimessione in termini; se ciò è vero allora "non esiste nell'ordinamento un rimedio oppositivo atto a tutelare le ragioni del contribuente; la mancanza di uno strumento che possa essere utilizzato dal debitore permette, allora, di attribuire a costui il potere di agire con l'opposizione all'esecuzione" (Riccio, *La dubbia natura dell'opposizione alla cartella di pagamento per violazione del Codice della strada in caso di mancata o tardiva notificazione del verbale di accertamento*, in www.giustiziacivile.com).

L'opposizione all'esecuzione, inoltre, si lascia preferire anche per un altro motivo: si tratta di un rimedio idoneo a garantire la buona fede del cittadino a fronte di un comportamento illegittimo da parte della Pubblica amministrazione, potendo questi impugnare la cartella per sopravvenuta inesistenza del credito per cui si procede senza essere soggetto ad alcun termine di decadenza (se non quello, di gran lunga più ampio, di cui al nuovo secondo comma dell'art. 615), così ricevendone un indubbio vantaggio.