

16 aprile 2018 10:47

Multe stradali e notifica invalida: 30 giorni per opporsi

di [Antonella Pedone](#)



La Cassazione a Sezioni Unite ha risolto un contrasto giurisprudenziale riguardante l'individuazione del tipo di impugnazione applicabile per eccepire l'omessa o invalida notifica del verbale di accertamento relativo a sanzioni stradali (Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 22080/2017). Prima di esaminare le argomentazioni della Corte, è opportuno segnalare i due contrastanti orientamenti che si erano formati sul punto.

Il primo orientamento: proponibilità dell'opposizione all'esecuzione senza limiti di tempo ex art. 615 c.p.c.

Secondo il primo orientamento giurisprudenziale (diffuso soprattutto nell'ambito della seconda Sezione della Cassazione) l'opposizione proposta avverso la cartella di pagamento notificata dall'agente della riscossione sulla base di verbali di accertamento di infrazioni al codice della strada, e volta a contestare che detti verbali non siano stati notificati affatto, o non lo siano stati nel termine previsto dall'articolo 201, comma 1, del Codice della strada, costituisce contestazione dell'**inesistenza del titolo esecutivo** posto a base dell'esecuzione esattoriale, e quindi va qualificata come **opposizione all'esecuzione** ai sensi dell'articolo 615 del Codice di procedura civile, in quanto diretta a negare l'esistenza del titolo esecutivo.

Tale forma di opposizione **non è soggetta a termini decadenziali**.

In tal senso si citano: Cassazione, ordinanza n. 4814 del 25 febbraio 2008; Cassazione, sentenza n. 29696 del 29 dicembre 2011; Cassazione, sentenza n. 19579 del 30 settembre 2015; Cassazione, sentenza n. 3751 del 25 febbraio 2016; Cassazione, sentenza n. 14125 dell' 11 luglio 2016.

Il secondo orientamento: proponibilità dell'opposizione entro 30 giorni ex art. 7 D.lg. 150/11

Secondo altro orientamento (diffuso soprattutto nell'ambito della terza Sezione della Cassazione), la contestazione dell'omessa o tardiva notificazione del verbale di accertamento dell'infrazione nel termine di cui all'articolo 201, comma 1, Codice della strada, anche se introdotta come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'articolo 615 del Codice di procedura civile, va comunque (ri)qualificata come opposizione "recuperatoria" ai sensi dell'articolo 22 della Legge n. 689/1981 (oggi, articolo 7 del Decreto Legislativo n. 150/2011), e quindi è soggetta al relativo termine (**trenta giorni**), in quanto le contestazioni basate su fatti impeditivi della formazione del titolo esecutivo, debbono essere fatte valere con il mezzo predisposto dall'ordinamento per impedire questa formazione, al cui utilizzo l'interessato - che non abbia avuto conoscenza del procedimento - è ammesso allorché riceva quella conoscenza, imponendosi una sua automatica rimessione in termini.

Pertanto, se la parte ha conoscenza del (preteso) titolo esecutivo soltanto con la cartella di pagamento o con l'intimazione di pagamento, **deve proporre l'opposizione ai sensi dell'articolo 7 del Decreto Legislativo n. 150/2011**, e non l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'articolo 615, comma primo, del Codice di procedura civile, con cui non si possono dedurre fatti inerenti la formazione del titolo esecutivo.

Si citano, in questo senso, tra le più recenti: Cassazione, sentenza n. 1985 del 29 gennaio 2014; Cassazione, sentenza n. 12412 del 16 giugno 2016; Cassazione, sentenza n. 15120 del 22 luglio 2016; sez. 3, n. 16282 del 4 agosto 2016.

La soluzione delle Sezioni Unite, sentenza n. 22080/2017

In base alla soluzione ad ultimo offerta dalla Cassazione, Sezioni Unite, con sentenza n. 22080/2017, l'unico rimedio esperibile per eccepire la nullità, l'omessa o tardiva notifica del verbale di accertamento relativo a sanzioni stradali è **l'opposizione prevista dall'articolo 7 del Decreto Legislativo n. 150/2011**, da proporsi **entro trenta giorni**.

La Cassazione ritiene infatti che nel sistema vigente la notificazione del verbale di accertamento attiene alla modalità di formazione del titolo esecutivo.

Conseguentemente la violazione dell'obbligo di notificazione (perchè tardiva o per altri vizi formali) non impedisce la venuta ad esistenza del "titolo esecutivo"; piuttosto dà luogo ad un titolo esecutivo viziato formalmente, perché è stato invalido o irregolare il suo procedimento di formazione.

La regolarità della notificazione quindi **non è un requisito di esistenza, ma soltanto di validità** del titolo.

Questo è ancor più evidente - precisa la Cassazione - nell'ipotesi della notificazione del verbale di accertamento effettuata oltre il termine di legge.

In questa situazione, non essendo stata impedita la conoscenza della contestazione da parte del destinatario della sanzione, la mancata proposizione del ricorso nei termini di legge dà luogo alla definitiva esecutività del provvedimento sanzionatorio, comunque esistente.

Analogo è la situazione determinata dalla nullità della notificazione del verbale di accertamento.

Orbene, nel sistema delineato dal Codice della strada (ed, oggi, dall'articolo 7 del Decreto legislativo n. 150/2011), la violazione delle regole di formazione del titolo stragiudiziale deve essere fatta valere col **rimedio tipico**, sia che si tratti di violazioni che abbiano impedito del tutto la conoscenza della contestazione sia che si tratti di violazioni che questa conoscenza abbiano consentito, ma abbiano comunque viziato il titolo, irregolarmente formato.

Pertanto, escluso che l'omessa o tardiva o invalida notificazione del verbale di accertamento impedisca la formazione del titolo esecutivo, influenzando piuttosto la regolarità formale dell'azione dell'Amministrazione, va anche esclusa la possibilità di esperire l'opposizione all'esecuzione, ove fondata sulla *causa petendi* della (asserita) mancanza di titolo esecutivo.

Ancora, precisa la Cassazione con specifico riferimento alla notificazione tardiva e alla conseguente estinzione del credito ai sensi dell'articolo 201, comma 5, del Codice della strada, questa eventualità non potrebbe essere intesa come fatto estintivo ai fini di una opposizione all'esecuzione (che è sempre ammissibile per i fatti estintivi sopravvenuti).

In tal caso, infatti, **il fatto estintivo non è successivo al sorgere della pretesa sanzionatoria**

dell'Amministrazione e, a maggior ragione, non è successivo alla formazione del titolo esecutivo, ma **contestuale** all'una ed all'altro.

Conseguentemente, esso non è deducibile come fatto estintivo (sopravvenuto) mediante opposizione all'esecuzione ex articolo 615 del Codice di procedura civile, in quanto non rientra tra i fatti successivi alla formazione del titolo esecutivo.

Alla luce di quanto sopra, l'azione diretta all'autorità giudiziaria ordinaria per dedurre il fatto estintivo/impeditivo costituito dalla **omessa, tardiva od invalida notificazione** del verbale di accertamento è quella attualmente disciplinata dall'**articolo 7 del Decreto Legislativo n. 150/2011**, da esperirsi nei seguenti termini:

- se l'interessato non è stato posto in condizioni di fruire di questa azione, la stessa dovrà essere esercitata nel termine di **trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento**, non potendo operare la decadenza se non a seguito della conoscenza dell'atto sanzionatorio da impugnare (Cassazione, sentenza 4 agosto 2016, n. 16282);
- se invece questo atto sia stato conosciuto dall'interessato a seguito di notificazione valida, ma intervenuta oltre il termine dell'articolo 201 del Codice della strada, l'azione dovrà essere esercitata nel termine di **trenta giorni dalla notificazione (tardiva) del verbale di accertamento**, non essendovi ragioni di tutela del destinatario della sanzione che impongano di attendere la notificazione della cartella di pagamento.

Restano ovviamente esperibili 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 articoli 615 e 617 del Codice di procedura civile, per eccepire tutti i fatti estintivi **sopravvenuti** alla definitività del verbale di accertamento, tra cui evidentemente la prescrizione. In tale eventualità, la deduzione dell'omessa od invalida notificazione del verbale di accertamento può ben essere sollevata, ma non come motivo di opposizione a sé stante (riferito cioè al fatto estintivo contemplato dall'articolo 201, comma 5, che va fatto valere nel termine di trenta giorni secondo quanto sopra detto), bensì con riferimento all'idoneità dell'atto notificato ad interrompere la prescrizione.

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.

In conclusione, la Cassazione ha affermato 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 dell'articolo 7 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 e non nelle forme della opposizione alla esecuzione ex articolo 615 cod. proc. civ., 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".