

Centro Studi

Diritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Violazione del codice della strada, cartella esattoriale, opposizione per omissione o invalidità o inesistenza della notifica del verbale

In caso di opposizione a [cartella esattoriale](#) emessa sulla base di un verbale di accertamento per violazione al C.d.S. che si assuma essere stato ritualmente notificato dal concessionario esattoriale, il destinatario della suddetta cartella - che deduca l'omissione o l'invalidità assoluta o l'inesistenza della notificazione del suddetto verbale e, per l'effetto, chieda l'annullamento dell'impugnata cartella - non può che limitarsi a denunciare il vizio invalidante della notificazione del verbale di accertamento presupposto, non potendo essere fatti anche valere vizi che attengano al merito della pretesa sanzionatoria. L'allegazione di tali vizi è, invece, necessaria solo qualora sia proposta opposizione a cartella esattoriale fondata su ordinanza-ingiunzione che si assuma illegittimamente notificata, implicando, invero, l'emissione della stessa che il verbale di accertamento presupposto sia stato legittimamente contestato o notificato al trasgressore, che ha, perciò, avuto cognizione anche degli aspetti attinenti al merito dell'esercitata pretesa sanzionatoria. Pertanto, ove a seguito della formulazione di opposizione a cartella esattoriale basata su verbale di accertamento sia rimasta comprovata l'invalidità assoluta della sua notificazione fatta valere in via esclusiva dal destinatario dell'atto impositivo (nella fattispecie a seguito di positivo esperimento della querela di falso in ordine alla veridicità dell'attestazione del compimento delle modalità notificatorie di cui all'[art. 139 c.p.c.](#)), la pretesa sanzionatoria della P.A. deve essere ritenuta estinta, con il conseguente annullamento dell'impugnato atto esattoriale.

Cassazione civile, sezione sesta, ordinanza del 6.5.2019, n. 11789

...omissis...

Con sentenza n. 19862/2014 il Giudice di pace di Napoli rigettava l'opposizione proposta da SSS con cui era stato chiesto l'annullamento della cartella esattoriale n. -- - per asserita invalidità della notificazione del presupposto verbale di accertamento inerente la violazione di norme al C.d.S. di cui al D.Lgs. n. 285 del 1992.

Il soccombente opponente formulava appello avverso la suddetta sentenza e - nel conseguente giudizio di secondo grado - il SSS proponeva querela di falso per far accertare la falsità dell'attestazione circa l'avvenuto compimento delle attività di cui all'art. 139 c.p.c. da parte dell'agente notificatore, dallo stesso assunte come avvenute. Accertata la falsità di detta attestazione - proveniente da pubblico ufficiale - con sentenza n. 3589/2016 (passata in giudicato) all'esito dell'introdotta giudizio di falso in via incidentale, la causa principale proseguiva in secondo grado e veniva definita con sentenza n. 9326/2017 del Tribunale di Napoli, con la quale l'appello era respinto. A sostegno dell'adottata decisione il Tribunale partenopeo, pur riconfermando l'esattezza della qualificazione dell'originaria domanda proposta come "opposizione recuperatoria" per effetto dell'accertata illegittimità della notificazione "a monte" del verbale di accertamento sulla base del quale era stata poi emessa l'impugnata cartella esattoriale, rilevava che l'appellante non aveva dedotto specificamente alcun pregiudizio subito in conseguenza dell'anzidetta illegittimità non avendo nemmeno articolato le sue difese sul merito della violazione di cui al presupposto verbale elevato dall'agente accertatore.

Avverso l'indicata sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione il SSS, articolato in due motivi, al quale nessuna delle parti intime ha resistito in questa sede.

Con il primo motivo il ricorrente ha denunciato - in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione e/o falsa applicazione della L. n. 689 del 1981, art. 22, sul presupposto della illegittimità della sentenza che non aveva ritenuto sufficiente, ai fini dell'accoglimento dell'opposizione recuperatoria, la sola deduzione della mancata regolare notificazione dell'atto (ovvero del verbale di accertamento) su cui la cartella successivamente emessa era stata fondata.

Con il secondo motivo il ricorrente ha dedotto - con riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 - l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che era stato oggetto di discussione tra le parti avuto riguardo all'asserita insanabilità della logicità e alla contraddittorietà della motivazione dell'impugnata sentenza in ordine al profilo già prospettato con la prima censura.

Su proposta del relatore, il quale rilevava che il primo motivo formulato con il ricorso potesse essere ritenuto manifestamente fondato in relazione all'art. 375 c.p.c., comma 1, n. 5) (con derivante assorbimento del secondo motivo), il presidente ha fissato l'adunanza della camera di consiglio.

Rileva il collegio che i due motivi possono essere congiuntamente esaminati e vanno ritenuti fondati.

Per quanto emerge dal riportato svolgimento del processo, è rimasto accertato che l'opposizione alla cartella esattoriale era stata fondata sulla circostanza dell'accertata nullità assoluta - a seguito dell'esito positivo dell'esperita querela di falso (il cui giudizio in via incidentale era stato definito con sentenza passata in giudicato, per come attestato dallo stesso giudice di appello nella sentenza qui impugnata) - della notificazione del verbale di accertamento presupposto. Sulla scorta di ciò, il SSS ha prospettato che, al fine dell'accoglimento della sua opposizione, avrebbe dovuto ritenersi corretto e sufficiente - diversamente da quanto ravvisato nella sentenza di secondo grado dedurre la sola illegittimità a monte della predetta notificazione del verbale di accertamento invalidamente eseguita, senza, cioè, essere tenuto anche ad

assolvere l'onere di contestare nel merito quanto risultante dal verbale stesso e, quindi, a rappresentare i pregiudizi concretamente subiti a causa dell'anzidetta illegittimità.

Ad avviso del collegio l'articolata censura coglie nel segno ponendosi in piena sintonia con quanto chiarito dalle Sezioni unite di questa Corte con la sentenza n. 22080/2017, nella quale (v., soprattutto, paragr. 7.3) sono state operate importanti precisazioni circa la natura dell'opposizione a cartella esattoriale a seconda dei vizi prospettati con riferimento agli atti progressi rispetto alla sua emanazione.

Ed invero, a tal proposito, è stato puntualizzato che l'azione esercitata dopo la notificazione della cartella di pagamento per dedurre il vizio di nullità assoluta od inesistenza della notificazione del verbale di accertamento presupposto (nella fattispecie ritenuto configuratosi addirittura in virtù di sentenza definitiva intervenuta a seguito di querela di falso proposta in via incidentale) non può qualificarsi come un'azione "recuperatoria" in senso proprio. Si aggiunge, infatti, che tale connotazione è riconoscibile all'azione che venga esperita avverso l'ordinanza-ingiunzione non notificata (ora disciplinata dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6), recuperando, per l'appunto, dopo la notificazione della cartella di pagamento, il mezzo di tutela del quale la parte non aveva potuto avvalersi tempestivamente per l'omessa od invalida notificazione dell'ordinanza-ingiunzione. In questa evenienza, il destinatario dell'ingiunzione (e della conseguente cartella) ha diritto - e viene a trovarsi nella condizione di - "recuperare" tutte le difese che avrebbe potuto svolgere contro l'ordinanza-ingiunzione (sul presupposto della rituale conoscenza del verbale di accertamento "a monte"), sia sul piano formale (concernenti, cioè, il procedimento di formazione del titolo) che su quello sostanziale (ovvero riguardanti la legittimità o meno della pretesa sanzionatoria).

Al contrario, quando viene (impropriamente) "recuperata", dopo la notificazione della cartella di pagamento, l'azione oggi disciplinata dal citato D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7 (e che, in precedenza, si riteneva esercitabile applicandosi la L. n. 689 del 1981, art. 22) per far valere il vizio dell'omessa od assolutamente invalida od inesistente notificazione del verbale di accertamento, non vi è spazio - come correttamente dedotto, nel caso di specie, dal ricorrente (ed in senso contrario a quanto ritenuto dal Tribunale di Napoli nell'impugnata sentenza) - per lo svolgimento di difese diverse da questa, specificamente per difese nel merito della pretesa sanzionatoria (in tal senso ritenendo il collegio di non poter condividere il diverso principio enunciato recentemente con l'ordinanza di questa Corte n. 26843/2018). Infatti, se la P.A. - che è onerata della relativa prova, in ragione della natura di fatto costitutivo da riconoscersi alla notificazione tempestiva - non dimostra di aver eseguito tempestivamente e validamente la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria deve considerarsi definitivamente estinta. E ciò a maggior ragione nel caso - come quello dedotto con il ricorso in questione - nel quale l'invalidità assoluta della notificazione del presupposto verbale di accertamento è conseguita al positivo esperimento del giudizio di querela di falso con la cui sentenza (passata in giudicato) era stata accertata la falsità dell'attestazione, a opera dell'agente notificatore, circa l'avvenuto compimento delle attività di cui all'art. 139 c.p.c.

Alla stregua di questa ricostruzione le censure dedotte dal ricorrente sono da accogliere, con la conseguente cassazione della sentenza impugnata ed il rinvio al Tribunale monocratico di Napoli (in persona di altro magistrato), che si atterrà al seguente principio di diritto: "in caso di opposizione a cartella esattoriale emessa sulla base di un verbale di accertamento per violazione al C.d.S. che si assuma essere stato ritualmente notificato dal concessionario esattoriale, il destinatario della suddetta cartella - che deduca l'omissione o l'invalidità assoluta o l'inesistenza della notificazione del suddetto verbale e, per l'effetto, chieda l'annullamento dell'impugnata cartella - non può che limitarsi a denunciare il vizio invalidante della notificazione del verbale di accertamento presupposto, non potendo essere fatti anche

valere vizi che attengano al merito della pretesa sanzionatoria. L'allegazione di tali vizi è, invece, necessaria solo qualora sia proposta opposizione a cartella esattoriale fondata su ordinanza-ingiunzione che si assuma illegittimamente notificata, implicando, invero, l'emissione della stessa che il verbale di accertamento presupposto sia stato legittimamente contestato o notificato al trasgressore, che ha, perciò, avuto cognizione anche degli aspetti attinenti al merito dell'esercitata pretesa sanzionatoria. Pertanto, ove a seguito della formulazione di opposizione a cartella esattoriale basata su verbale di accertamento sia rimasta comprovata l'invalidità assoluta della sua notificazione fatta valere in via esclusiva dal destinatario dell'atto impositivo (nella fattispecie a seguito di positivo esperimento della querela di falso in ordine alla veridicità dell'attestazione del compimento delle modalità notificatorie di cui all'art. 139 c.p.c.), la pretesa sanzionatoria della P.A. deve essere ritenuta estinta, con il conseguente annullamento dell'impugnato atto esattoriale".

Il giudice di rinvio provvederà anche a regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

PQM

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, al Tribunale monocratico di Napoli, in persona di altro magistrato.