

Centro Studi

**D**iritto **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 **CHIARAVALLOTTI** (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, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

## Opposizione a cartella esattoriale: onere di deposito in giudizio da parte dell'autorità dell'originale dell'ordinanza-ingiunzione

Nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale fondata su ordinanza-ingiunzione non conseguente a violazione di norme in materia di circolazione stradale, l'autorità ha l'onere, nel termine previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 8 ovvero successivamente e fino alla definizione del giudizio, di depositare il titolo sul quale la cartella si fonda, rappresentato unicamente dall'ordinanza-ingiunzione, non potendo il verbale di contestazione, al di fuori dei soli casi previsti dal D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 293, comma 3, assumere valore di titolo esecutivo. Ne deriva che il mancato deposito in atti del giudizio di merito, da parte dell'autorità, dell'originale dell'ordinanza-ingiunzione posta a fondamento della cartella esattoriale opposta dove precludere qualsiasi pronuncia confermativa della validità ed efficacia di quest'ultima.

**Cassazione civile, sezione sesta, ordinanza del 26.2.2020, n. 5263**

...omissis...

## Fatti di causa

Con ricorso depositato il 19.3.2012 innanzi il Giudice di Pace di Benevento, *omissis* impugnava la cartella esattoriale *omissis* notificata in data 16.2.2012 ad istanza di Equitalia Sud S.p.a., con la quale le veniva intimato il pagamento della somma di Euro 198,30 a fronte di ordinanza ingiunzione emessa in data 13.7.2007 per "recupero ticket per servizio di trasporto pubblico locale". Nella narrativa del ricorso *omissis* esponeva di non aver mai ricevuto la notificazione dell'ordinanza ingiuntiva, della quale eccepiva quindi l'inesistenza, in uno alla prescrizione della pretesa L. n. 689 del 1981, ex art. 28, spiegando anche opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c..

Si costituivano in giudizio *omissis* S.p.A. ed Equitalia Sud S.p.A., eccependo entrambe l'intempestività del ricorso e resistendo nel merito alla pretesa. Equitalia Sud S.p.A. eccepiva altresì l'incompetenza per territorio e valore del giudice adito e l'inammissibilità di alcuni motivi, da qualificarsi sub specie di opposizione ex art. 617 c.p.c.

Il Giudice di Pace disponeva l'acquisizione in originale della documentazione posta a base della cartella esattoriale; *omissis* S.p.A. depositava tuttavia soltanto la fotocopia del verbale di accertamento e dichiarava di non avere la disponibilità dell'ordinanza ingiuntiva presupposta alla cartella impugnata. Con sentenza n. 95/2013 il Giudice di Pace di Benevento rigettava il ricorso compensando le spese. Riteneva in particolare inammissibile l'opposizione proposta ai sensi della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23 perchè depositata il 19.3.2012, oltre trenta giorni dopo la notificazione della cartella opposta (avvenuta il 16.2.2012). Rigettava invece l'opposizione proposta ai sensi dell'art. 615 c.p.c. sul presupposto che il verbale di accertamento della violazione, notificato alla *omissis* ai sensi dell'art. 140 c.p.c., costituisse titolo esecutivo idoneo a giustificare la successiva emissione della cartella esattoriale opposta.

Interponeva appello avverso detta sentenza la *omissis* e si costituivano in seconda istanza sia *omissis* S.p.A. che Equitalia Sud S.p.A., resistendo al gravame. Con la sentenza oggi impugnata, n. 2187/2017, il Tribunale di Benevento riformava la decisione di prime cure quanto alla pronuncia di inammissibilità dell'opposizione L. n. 689 del 1981, ex artt. 22 e 23, ritenendo tempestivo il ricorso, ma respingeva comunque l'impugnazione ritenendo che il verbale di accertamento della violazione, immediatamente contestato alla *omissis*, notificato nelle forme di cui all'art. 140 c.p.c. e non opposto, costituisse titolo esecutivo idoneo a giustificare la successiva emissione della cartella esattoriale oggetto di opposizione.

Propone ricorso per la cassazione di detto provvedimento *omissis* affidandosi a due motivi. Gli intimati non hanno svolto attività difensiva nel presente giudizio di legittimità. La ricorrente ha depositato memoria in prossimità dell'adunanza camerale.

## Ragioni della decisione

Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione della L.R. Lazio n. 16 del 2003, art. 42, della L. n. 689 del 1981, artt. 13-23 e dell'art. 2697 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 perchè il Tribunale avrebbe erroneamente attribuito al verbale di contestazione della violazione l'efficacia di titolo esecutivo, riservata invece per legge all'ordinanza ingiuntiva. Con il secondo motivo, la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 2697 e 2719 c.c. e art. 116 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 perchè il Tribunale avrebbe erroneamente posto a base della propria decisione le copie fotostatiche prodotte da ATAC S.p.A., che erano state disconosciute e contestate e che, di conseguenza, non avrebbero potuto essere utilizzate come fonti di prova.

Le due censure, che per la loro connessione meritano un esame congiunto, sono fondate.

---

Va premesso che, poichè nel caso di specie non si configura una violazione di norme in materia di circolazione stradale, non è applicabile la disposizione di cui al del D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 203, comma 3 (codice della strada). Di conseguenza, nessun rilievo assume la circostanza che il verbale di contestazione, notificato alla *omissis* nelle forme previste dall'art. 140 c.p.c., non sia stato tempestivamente dalla stessa opposto.

Decisiva appare, per converso, la pacifica circostanza che nè *omissis* S.p.A. nè Equitalia Sud S.p.A. abbiano provveduto a dimostrare la regolare notificazione dell'ordinanza ingiuntiva, che ai sensi della L. n. 689 del 1982, art. 18, u.c., costituisce titolo esecutivo. Questa Corte ha infatti affermato il principio per cui "Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, l'onere di allegazione è a carico dell'opponente, mentre quello probatorio soggiace alla regola ordinaria di cui all'art. 2697 c.c.; pertanto, grava sulla P.A., quale attore sostanziale, la prova dei fatti costitutivi posti a fondamento della sua pretesa e non sull'opponente, che li abbia contestati, quella della loro inesistenza, dovendo, invece, quest'ultimo dimostrare, qualora abbia dedotto fatti specifici incidenti o sulla regolarità formale del procedimento o sulla esclusione della sua responsabilità nella commissione dell'illecito, le sole circostanze negative contrapposte a quelle allegare dall'amministrazione" (Cass. Sez. 6-2, Ordinanza n. 1921 del 24/01/2019, Rv.652384, cfr. anche Cass. Sez. 2, Sentenza n. 5122 del 03/03/2011, Rv.617175 e Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1529 del 22/01/2018, Rv.647782). Proprio per questo il D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 8 prevede che il giudice dell'opposizione avverso l'ordinanza ingiuntiva, con il decreto di fissazione dell'udienza, ordini all'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria la copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonchè alla contestazione o alla notificazione della violazione. La mancata ottemperanza a detto ordine non è priva di conseguenze all'interno del processo di opposizione all'ordinanza ingiuntiva, poichè impedisce all'autorità giudiziaria di verificare il corretto esercizio del potere sanzionatorio da parte della P.A.: per questo, anche in caso di mancata comparizione in udienza dell'opponente o del suo difensore senza giustificato motivo, detto inadempimento impedisce -ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 10, lett. b) - al giudice di convalidare il provvedimento opposto.

Va altresì evidenziato che nel giudizio di opposizione a ordinanza ingiuntiva (già disciplinato dalla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23, oggi dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7) "... la produzione di documenti da parte dell'Autorità opposta, può intervenire anche nel corso del giudizio, non avendo il termine relativo natura perentoria, e indipendentemente dalla costituzione della predetta autorità o dalla comparizione della medesima" (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 14016 del 27/09/2002, Rv.557668; cfr. anche Cass. Sez. 2, Sentenza n. 26362 del 20/12/2016, Rv.642164). Il modello processuale prefigurato dal legislatore è infatti governato dal principio dispositivo, sia pure temperato dai poteri officiosi del giudice (già L. n. 689 del 1981, ex art. 23, comma 6, oggi D.Lgs. n. 150 del 2011, ex art. 2) e non prevede particolari sanzioni processuali per omissioni o ritardi di attività delle parti, sicchè l'inosservanza, da parte dell'autorità che ha emesso il provvedimento opposto, del termine per il deposito dei documenti relativi all'infrazione -fissato dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 8 in dieci giorni prima dell'udienza di comparizione- non implica alcuna decadenza, in difetto di espressa previsione circa la natura perentoria del termine di cui anzidetto, nè rende la relativa esibizione nulla, ma meramente irregolare. Di conseguenza, anche in considerazione del fatto che l'autorità ha la possibilità di produrre in atti del giudizio di merito la documentazione giustificativa della pretesa, ed in particolare l'originale dell'ordinanza-ingiunzione notificata, in ogni momento e fino alla decisione finale, non può essere ritenuta sufficiente, ai fini della regolarità della cartella esattoriale oggetto di opposizione diretta, la mera dichiarazione di indisponibilità del predetto originale, a prescindere dalla causa che venga addotta dall'autorità. Nè è possibile, al di fuori del ristretto ambito delle sanzioni amministrative conseguenti a violazioni al codice della

strada, ipotizzare che la mancata dimostrazione, da parte della P.A., della regolare notificazione dell'ordinanza-ingiunzione presupposta alla cartella esattoriale opposta possa essere sostituita dalla dimostrazione della regolare notificazione del verbale di contestazione, che costituisce -in tutti i casi non ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 203 C.d.S., comma 3 - un semplice atto istruttorio e non è idoneo ad assumere, in difetto di esplicita previsione normativa, valore di titolo esecutivo.

Il Tribunale di Benevento ha pertanto errato nel ritenere sufficiente, nel caso di specie, l'immediata contestazione del verbale di accertamento e la sua successiva notificazione alla *omissis* ai sensi dell'art. 140 c.p.c., poichè era comunque necessaria la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, in difetto della quale l'opponente può proporre la cd. opposizione recuperatoria, facendo valere, appunto in sede di opposizione alla cartella di pagamento, le ragioni di merito che avrebbe potuto eventualmente dedurre contro il titolo esecutivo (se correttamente notificato), nonché l'opposizione all'esecuzione, che nel caso specifico erano state simultaneamente proposte.

Ne deriva che il mancato deposito in atti del giudizio di merito, da parte dell'autorità, dell'originale dell'ordinanza-ingiunzione posta a fondamento della cartella esattoriale opposta avrebbe dovuto precludere qualsiasi pronuncia confermativa della validità ed efficacia di quest'ultima, in applicazione del principio di cui al già richiamato D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 10, lett. b). Nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale fondata su ordinanza-ingiunzione non conseguente a violazione di norme in materia di circolazione stradale, infatti, l'autorità ha l'onere, nel termine previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 8 ovvero successivamente e fino alla definizione del giudizio, di depositare il titolo sul quale la cartella si fonda, rappresentato unicamente dall'ordinanza-ingiunzione, non potendo il verbale di contestazione, al di fuori dei soli casi previsti dal D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 293, comma 3, assumere valore di titolo esecutivo.

Ne consegue l'accoglimento del ricorso, con cassazione della sentenza impugnata e rinvio della causa, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, al Tribunale di Benevento, in persona di diverso magistrato.

PQM

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, al Tribunale di Benevento, in persona di diverso magistrato.

---

**COORDINATORE Redazionale:** Giulio SPINA

---

**Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:**

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)  
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)  
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

---

**Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:**

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Bruniati (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Marianonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovic (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

---

**SEGRETERIA del Comitato Scientifico:** Valeria VASAPOLLO

---



Distribuzione commerciale: **Edizioni DuePuntoZero**

