



### 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 di Stato) - 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** (Magistrato della Corte dei Conti) - 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.).

## Intimazione di pagamento: l'opposizione fondata sull'omessa notifica della cartella esattoriale va qualificata come opposizione all'esecuzione

*L'opposizione avverso l'intimazione di pagamento, fondata sull'omessa notifica della [cartella esattoriale](#) (quindi deducendo fatti estintivi relativi alla formazione del titolo), con conseguente richiesta di declaratoria della prescrizione del credito, ha la funzione di recuperare l'impugnazione non potuta esercitare avverso la cartella, che costituisce presupposto indefettibile dell'avviso e deve essere pertanto qualificata come opposizione all'esecuzione ex [art. 615 c.p.c.](#), e non come [opposizione agli atti esecutivi](#).*

NDR: in tal senso Corte d'Appello di Milano n. 2938 del 2021.

Tribunale di Milano, sentenza del 30.5.2022, n. 4740

...omissis...

Con atto di citazione *omissis* ha proposto opposizione avverso l'intimazione a adempiere *omissis* emessa dal Comune di Milano *omissis*.

Con comparsa di costituzione, depositata telematicamente in data 23.10.2020, si costituiva nel presente giudizio il Comune di Milano, deducendo quanto segue: il Comune di Milano ha autorizzato, con provvedimento del 8.04.2009 (doc. 2 di parte convenuta), la società XX S.a.s. a occupare una porzione di suolo pubblico, in prossimità di Via *omissis*, per una superficie pari a mq 10,00, con elementi d'arredo e a condizioni specifiche; nel corso del rapporto, la società attrice non si atteneva alle prescrizioni dell'Amministrazione, modificando la disposizione degli elementi d'arredo autorizzati e formando un sito difforme e più ampio di quello autorizzato; con due verbali di accertamento, elevati in data 27.10.2011 e 27.01.2012, agenti della Polizia Locale, contestavano occupazioni abusive, perché non autorizzate, rispettivamente per mq. 15,00, realizzata mediante tavoli, sedie e paraventi, con eccedenza di 5 mq rispetto alla concessione e per mq. 23,50, realizzata mediante tavoli sedie e paraventi, con un'eccedenza di mq. 13,50 rispetto a quanto indicato nel titolo abilitativo; i verbali venivano regolarmente notificati a parte attrice opponente, con irrogazione della sanzione amministrativa in misura ridotta, per violazione del Codice della Strada di cui all'art. 20, comma 3 lett. C del regolamento Co. e con espresso avviso che sarebbero seguite le notificazioni per il recupero dell'indennità e della sanazione, previste rispettivamente dall'art. 20, comma 3, lettera a) e lettera b); sulla base dei predetti accertamenti, il Settore Finanze e Oneri Tributari ha emesso, a titolo d'indennità ex art. 20, comma 3 lett. A) Regolamento CO., gli inviti di pagamento n. 332/2011 per l'importo di € 1.109,86, con riferimento all'accertamento del 27.10.2011 e n. 68/2012 per l'importo di € 5.594,06, con riferimento all'accertamento del 27.01.2012; a fronte del mancato pagamento delle somme oggetto degli inviti, il Comune di Milano ha emesso, ai sensi del R.D. 639/1910, ingiunzione di pagamento *omissis*; a causa dell'inadempimento di XX S.a.s., l'Amministrazione ripristinava la procedura coattiva e richiedeva l'adempimento dell'obbligo di corrispondere l'indennità ex art. 20, comma 3, lett. a) mediante l'opposta intimazione di pagamento *omissis* di € 7.180,00, trasmessa in data 7.01.2020.

Il Comune convenuto concludeva chiedendo di dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione, perché tardivamente proposta e, nel merito, di respingere la domanda di parte attrice, perché inammissibile e infondata, confermando l'intimazione ad adempiere opposta *omissis*.

La fattispecie dedotta in giudizio richiede un sia pur breve, preliminare inquadramento normativo, trattandosi non di un procedimento di opposizione a ingiunzione di pagamento, quanto, piuttosto, di un procedimento di opposizione a intimazione ad adempiere, emessa sulla base della previsione dell'art. 50, comma 2, DPR 602/1973, con il quale il legislatore ha statuito che: "Se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'articolo 26 di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni."

La difesa del Comune ha sostenuto che a fronte dell'emissione di ingiunzione di pagamento, asseritamente notificata e dell'inerzia della XX Sas, l'Amministrazione Ci. avrebbe inteso ripristinare la procedura coattiva mediante la notifica dell'intimazione a adempiere *omissis*, oggetto dell'opposizione, che deve essere qualificata come atto esecutivo. Con la conseguenza che il procedimento de quo deve qualificarsi come opposizione agli atti esecutivi, ex art. 617 c.p.c., da proporsi, a pena di inammissibilità, nel termine perentorio di 20 giorni a fare tempo dalla notifica dell'atto impugnato. Pertanto, secondo la difesa del Comune, l'opposizione della XX Sas sarebbe inammissibile, perché tardiva, in quanto proposta oltre il termine perentorio di 20 giorni, atteso che l'atto impugnato è stato notificato in data 7.01.2020, mentre l'atto di citazione introduttivo del giudizio è stato notificato in data 31.01.2020.

L'eccezione preliminare di tardività non può trovare accoglimento per i seguenti motivi.

In primo luogo, si rileva come la stessa intimazione a adempiere, notificata dal Comune di Milano (doc. 10 di parte convenuta opposta), ed oggetto di opposizione, contenga alla pagina 4, l'indicazione delle modalità di opposizione. Orbene, è lo stesso Ente ad indicare al secondo capoverso, sotto il titolo "Quando presentare opposizione", che "L'atto di citazione deve essere notificato al Comune di Milano entro 30 giorni dalla notifica dell'intimazione di pagamento."

Secondo il principio di garanzia di trasparenza dell'attività amministrativa, le intimazioni emesse dagli Enti pubblici devono contenere, tassativamente e a pena di nullità – tra le altre – l'indicazione delle modalità, dei termini, dell'organo giurisdizionale o dell'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere per impugnare l'atto (si veda per tutte Cass. 3281/2020).

Questo giudice ritiene che, nella fattispecie de quo, il comportamento dell'Area Riscossione del Comune di Milano abbia violato il principio di affidamento e di buona fede, che deve necessariamente permeare anche e soprattutto i rapporti tra privato cittadino e Pubblica Amministrazione, fornendo al soggetto nei confronti del quale è stata emessa l'intimazione ad adempiere un'indicazione errata e fuorviante.

Inoltre, si osserva ulteriormente che, la Corte d'Appello di Milano, con sentenza recente (App. Milano sez. III, n.2938/2021) ha chiarito che l'opposizione avverso l'intimazione di pagamento, fondata sull'omessa notifica della cartella esattoriale (quindi deducendo fatti estintivi relativi alla formazione del titolo), con conseguente richiesta di declaratoria della prescrizione del credito, ha la funzione di recuperare l'impugnazione non potuta esercitare avverso la cartella, che costituisce presupposto indefettibile dell'avviso e deve essere pertanto qualificata come opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., e non come opposizione agli atti esecutivi.

Superata, quindi, l'eccezione di tardività dell'opposizione, si osserva che la pretesa creditoria del Comune di Milano non può trovare accoglimento, atteso che non risultano regolarmente notificati gli atti presupposti all'intimazione a adempiere e, segnatamente, l'ingiunzione di pagamento n. *omissis*. La difesa di XX SAS ha eccepito sin dall'atto introduttivo del presente giudizio di non avere mai ricevuto la notifica dell'ingiunzione di pagamento che l'Ente convenuto asserisce essere stata notificata in data 26.01.2015.

Dalla documentazione in atti e precisamente dal doc. 9 di parte convenuta, emerge che la notifica dell'atto non si è perfezionata nei confronti della XX SAS. Il Comune di Milano ha prodotto (pag. 7 del doc. 9) solo la cartolina comprovante l'invio del plico, mancando qualsiasi documento comprovante l'avvenuto perfezionamento della notifica e finanche le sue modalità (notifica a mani del legale rappresentante della società, del portiere, per compiuta giacenza). Nonostante la difesa di XX SAS abbia sempre eccepito la mancata notifica dell'ingiunzione di pagamento emessa in data 17.12.2014, il Comune ha omesso d'integrare la produzione documentale, non depositando né la Comunicazione di avvenuta notifica (CA.) né la comunicazione di avvenuto deposito (CA.). Infine, si rileva come, dalle allegazioni documentali del Comune opposto, non sembri regolarmente notificato alla società opponente neppure l'invito di pagamento n. 332/2011 (doc. 7 di parte resistente).

Non può, viceversa, trovare accoglimento la sollevata eccezione di prescrizione del credito azionato dal Comune di Milano. Erra, infatti, parte ricorrente opponente nel ritenere prescritti i crediti derivanti da canone OSAP con il decorso del termine quinquennale, atteso che la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere applicabile, in materia, il termine di prescrizione decennale.

In particolare, la Cassazione ha ribadito che: «il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, come modificato dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, risulta configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici», cosicché esso, pertanto, è dovuto non in base alla limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma in relazione all'utilizzazione particolare o eccezionale che ne trae il singolo.» Da tale natura, discende, sempre secondo il dettato della Corte, che l'indennizzo dovuto, non sia assimilabile né al canone di locazione, né alle altre prestazioni periodiche di cui all'art. 2948 n. 1, 1 bis e 2 cod. civ., in quanto assolve alla funzione di compensare «medio tempore», per tutta la durata dello stato di indisponibilità del bene, il detrimento dato dal suo mancato godimento; per cui, ingenerando un'obbligazione di tipo indennitario, collegato ad un'ipotesi tipica di responsabilità della P.A. per atti legittimi, è sottoposto all'ordinaria prescrizione decennale, che rimane collegata al compimento di ciascun anno di occupazione; e che perciò decorre dal giorno in cui ha termine la relativa annualità ovvero l'occupazione stessa, ove antecedente alla scadenza dell'anno (Cass. sez. un. 27/1999; 715/1999, nonché sez. 1 1225/2002; 4179/2001; 1114/1985; 1440/1984). Né è possibile includerla nell'ultima previsione dell'art. 2948, per cui si prescrive in 5 anni «tutto ciò che

deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi» (n. 4), in quanto la norma si riferisce alla sola fattispecie in cui da un unico rapporto giuridico derivino obbligazioni con scadenza periodica non superiore ad un anno e non anche a quella ricorrente nel caso concreto, in cui da un unico provvedimento, derivino tanti rapporti autonomi, aventi durata annuale (o inferiore) e ciascuno con apposito indennizzo da pagarsi in un'unica soluzione e da commisurarsi all'indennità di espropriazione – effettiva o virtuale – dovuta se l'immobile fosse stato espropriato in quell'anno (Cass. 17111/2004; Cass. 6102/2001; 320/2001; 13942/1999). La Cassazione ha poi, ulteriormente chiarito che «in tema di occupazione di spazi ed aree pubbliche ex art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997 (come modificato dall'art. 31 della I. n. 448 del 1998), il canone *omissis* rappresenta il corrispettivo della concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici e, quindi, trovando titolo in diversi e specifici provvedimenti e non in un unico provvedimento fonte dell'obbligazione, non è assimilabile al canone locatizio, con la conseguenza che il relativo credito non soggiace alla prescrizione breve di cui all'art. 2948 c.c.». (Cass. 7.09.2020 n. 18607; Cass. 19.04.2022 n. 12482; Cass., n. 3710/2019 e Cass. SS.UU., n. 11026/2014).

Orbene, le due indennità per occupazione abusiva, ex art. 20, comma 3 lett. A), azionate dal Comune di Milano sono una relativa all'anno 2011 e l'altra all'anno 2012, con conseguente esclusione del compimento della prescrizione al momento dell'instaurazione del presente giudizio.

Per le considerazioni che precedono l'opposizione proposta deve essere accolta e l'intimazione a adempiere n. 2019 0430158320000001737 emessa in data 5.11.2019 dal Comune di Milano annullata.

Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 91 c.p.c.) e si liquidano in dispositivo, giusto il DM 10.3.2014 n. 55.

PQM

Il Tribunale di Milano, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza disattesa, così provvede: accoglie l'opposizione proposta da XX avverso l'intimazione a adempiere n. *omissis*, emessa in data 5.11.2019 dal Comune di Milano e notificata in data 7.01.2020, annullandola; condanna il Comune di Milano al pagamento in favore di parte ricorrente opponente delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 2.738,00, oltre euro 237,00 a titolo di contributo unificato, oltre spese generali al 15%, IVA e CPA come per legge, da distrarsi a favore del procuratore antistatario.

**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 Brunialti (**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**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), 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**), Iliaria 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 Ludovici (**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*

