R.G. 4977/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE ORDINARIO DI LATINA

I Sezione Civile

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Giuseppina Vendemiale ha pronunciato ex art. 281 sexies c.p.c. la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II Grado iscritta al n. r.g. **4977/2019** promossa da:

Con *Parte_1* **di** *Controparte_2* (P. Iva *P.IVA_1*), rappresentato e difeso dall'avv. Antony Lavigna ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Via Garigliano, 74b, giusta procura in atti;

APPELLANTE

Contro

Controparte_3 (c.f. *P.IVA_2*), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo De Angelis ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Federico Cesi, 72, giusta procura in atti;

APPELLATA

Nonché

CP_4 (c.f. *P.IVA_3*), in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Daniela Dell'Oro ed elettivamente domiciliata negli uffici dell'Avvocatura Capitolina, Via del Tempio di Giove, 21, in virtù di procura generale alle liti in atti;

APPELLATA

Oggetto: opposizione a precetto ex art. 615, comma 1, c.p.c.

CONCLUSIONI

All'udienza del 23.12.2025, svoltasi con le modalità di cui all'art. 127-ter c.p.c., le parti concludevano come da note sostitutive di udienza in atti.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Con atto di citazione, ritualmente notificato, la *Parte_2* conveniva in giudizio *CP_4* e l' *Controparte_5*, proponendo appello avverso la sentenza n. 289/2019, emessa dal Giudice di Pace di Latina in data 20.02.2019 e pubblicata mediante deposito in cancelleria il 15.03.2019 a definizione del procedimento R.G. 2877/2016. Esponeva che: 1) in data 06.05.2016 *Controparte_6* aveva notificato all'appellante la cartella esattoriale n. 05720150029045830, di importo pari ad € 2.279,28, per l'omesso pagamento dei seguenti nove verbali di violazione al C.d.S.: - verbale n° 13120581656 dell'11 aprile 2012; - verbale n° 13120590160 dell'11aprile 2012; - verbale n°13120590721 dell'11 aprile 2012; - verbale n° 13120611174 del 16 aprile 2012; - verbale n° 13120614091 del 16 aprile 2012; - verbale n° 13120629711 del 17 aprile 2012; - verbale n° 13120631618 del 18 aprile 2012; - verbale n° 13120641590 del 18 aprile 2012; - verbale n° 13120651527 del 21 aprile 2012, tutti emessi dalla Polizia Locale di *CP_4* 2) tale cartella era stata impugnata con ricorso ex art. 615 c.p.c., deducendo a) la violazione dell'art. 204 C.d.S., in quanto, a seguito della notifica dei nove verbali emessi dalla Polizia Locale di Roma, avverso gli stessi era stato presentato ricorso al Prefetto – UTG di Roma -mediante deposito presso l'ente accertatore Polizia Locale di *CP_4* Non avendo il Prefetto emesso alcun provvedimento nel termine di legge, si era formato il silenzio assenso con il conseguente accoglimento del ricorso; b) la decadenza dal termine per iscrizione a ruolo dei verbali di accertamento sottesi alla cartella impugnata, poiché iscritti a ruolo tardivamente; c) l'illegittimità della maggiorazione ex art. 27 L. 689/81, in quanto la stessa avrebbe riguardato la diversa ipotesi in cui sarebbe stata emessa un'ordinanza di ingiunzione e non l'ipotesi -come nel caso di specie- in cui era stato emesso un verbale di accertamento; 3) nel giudizio di primo grado si costituiva l' *Controparte_3 [...]*, la quale rilevava l'inammissibilità dell'opposizione perché tardivamente proposta. Sosteneva che la cartella esattoriale di pagamento era stata notificata in data 3.08.2015 mentre l'atto introduttivo dell'opposizione era stato notificato il 19.07.2016 e depositato il successivo 13.09.2016; quindi, oltre il termine decadenziale di 30 giorni dalla notifica della cartella, previsto dall'art. 7 del D. L. 150/2011. L'opposizione risultava, altresì, inammissibile in quanto tutti gli asseriti vizi della cartella andavano impugnati ex art. 617 c.p.c. entro venti giorni dalla notifica, davanti al Giudice funzionalmente competente per l'esecuzione e, cioè, il Tribunale di Roma e nessuno di tali requisiti risultava essere stato rispettato. Quanto alla rilevata nullità della cartella a seguito dell'accoglimento per silenzio assenso del ricorso proposto al Prefetto, l'appellata

deduceva la totale assenza di responsabilità dell'Agente della Riscossione. Assumeva che il Concessionario svolge attività di riscossione per incarico di enti pubblici (*Controparte_3*) ed il relativo incarico viene affidato tramite il ruolo trasmesso all'agente della riscossione ed in cui è riportato il nominativo del soggetto debitore, l'ammontare dell'importo e la sua descrizione. Nel caso di specie, quindi, l' *Controparte_7* aveva notificato la cartella di pagamento come risultava dal ruolo trasmesso dall'ente impositore ad *CP_6* (ora *Controparte_3*); pertanto, le eccezioni inerenti il merito della pretesa ed il diritto ad essa presupposto dovevano essere rivolte all'Ente impositore. Quanto alle avverse contestazioni sollevate in ordine alla tardiva iscrizione a ruolo delle somme dovute con consequenziale decadenza dal diritto di riscuotere dette somme, la convenuta sosteneva che l'attività di riscossione era avvenuta nel pieno rispetto dei termini decadenziali. In merito alla eccepita illegittimità della maggiorazione dovuta per il ritardato pagamento ex art. 27, comma 6, L. 689/1981, la convenuta rappresentava di essersi limitata a recepire i ruoli in quanto l'Agente della riscossione non è titolare di crediti ma soltanto titolare dell'esercizio dell'azione esecutiva rivolta alla realizzazione della pretesa dell'ente impositore; 4) si costituiva in giudizio anche *CP_4* deducendo a sua volta l'infondatezza dell'opposizione; 5) con la sentenza impugnata il Giudice di Pace così provvedeva: "s*i rileva che l'opposizione è stata proposta in data 19.07.2016(data di notifica) quando erano già decorsi i prescritti gg 30 ex artt. 6 e 7 D. Lgs. n. 150/11 dalla data di ricezione dell'atto (03.08.2015), dovendosi applicare il suddetto termine in caso di opposizione riguardante i crediti derivanti da sanzioni al CdS come da condivisibile pronuncia della Suprema Corte (Cass. S.U. n. 22080/17). Ne consegue il rigetto del ricorso con compensazione delle spese*…".

Parte appellante deduceva l'illegittimità della sentenza impugnata per aver erroneamente ritenuto la tardività dell'opposizione ex art. 615 c.p.c. in quanto presentata oltre i 30 giorni previsti dagli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 150/2011. Rilevava che con l'opposizione 615 c.p.c. non si era inteso contestare la mancata notifica dei verbali sottesi alla cartella esattoriale impugnata bensì la loro nullità in quanto erano stati già oggetto di ricorso al Prefetto e rimasti privi di riscontro e, pertanto, annullati ex lege. Precisava che il Giudice di Pace non aveva considerato che la sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 22080/2017 aveva operato una distinzione tra le opposizioni che necessariamente soggiacciono al termine di 30 giorni e quelle che seguono l'iter ordinario dell'art. 615 c.p.c. che non prevede alcun termine per l'impugnazione e tra queste

ultime andava ricompresa l'opposizione dell'appellante. Inoltre, reiterava gli ulteriori motivi di impugnazione già dedotti in primo grado.

Quindi, rassegnava le seguenti conclusioni: "*Voglia l'Ill.mo Tribunale adito, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e/o difesa, in riforma totale della sentenza n. 289/2019 emessa dal Giudice di Pace di Latina il 20.02.2019, pubblicata mediante deposito in cancelleria in data 15 marzo 2019, accertare e dichiarare la totale nullità ed inefficacia delle cartelle esattoriali n. 057 2015 0029045830 e, per l'effetto, annullare la medesima cartella esattoriale. Con vittoria di spese e competenze del doppio grado di giudizio, da distrarsi in favore del procuratore antistatario*".

Si costituiva in giudizio l' *Controparte_3* , rilevando che correttamente il Giudice di prime cure aveva rigettato l'opposizione in quanto proposta oltre il termine decadenziale di 30 giorni prescritto dalla legge, decorrenti dalla data di ricezione dell'atto. Quindi, sosteneva che l'appellante non aveva dato prova che il ricorso al Prefetto sarebbe stato accolto per silenzio assenso e reiterava la richiesta di declaratoria di carenza di legittimazione passiva dell'ente della riscossione, in quanto come semplice incaricato della esazione dei tributi e delle entrate iscritte nei ruoli resi esecutivi, non aveva titolo, né ragioni, per entrare nel merito della questione, limitandosi ad emettere la cartella di pagamento secondo quanto indicato nel ruolo dall'Ente Impositore. Contestava l'eccepita tardività dell'iscrizione a ruolo delle somme dovute e ribadiva che l'attività di riscossione era stata azionata nel rispetto dei termini decadenziali; pertanto, alcuna illegittimità poteva ravvisarsi nel comportamento dell' *[...] CP_8* . Concludeva, pertanto, chiedendo: "*Piaccia all'On.le Giudice adito, contrariis reiectis, - Rigettare l'appello, in quanto infondato per quanto dedotto in narrativa, e, per l'effetto, confermare la sentenza n. 289/2019 emessa dal Giudice di Pace di Latina in data 20.2.2019 e depositata in data 15.3.2019 nel procedimento R.G. 2877/2016, ex adverso impugnata. In subordine: - accertare e dichiarare l'assoluta estraneità e, dunque, la carenza di legittimazione passiva di Controparte_3 per quanto ex adverso avanzato in relazione al merito della pretesa; - accertare e dichiarare l'assoluta correttezza dell'operato di Controparte_3 , già Controparte_9 e, per l'effetto, rigettare in toto le domande di parte opponente in quanto manifestamente inammissibili ed infondate, per tutto quanto dedotto con il presente atto. Con vittoria di compensi del doppio grado di giudizio*".

Si costituiva in giudizio CP_4 eccependo, in via preliminare, la propria carenza di legittimazione passiva. Sosteneva che, in ragione della separazione tra la titolarità del credito e quella del potere di azione esecutiva, l'opposizione avrebbe dovuto essere proposta nei confronti dell'agente della riscossione, unico soggetto che, avviando l'esecuzione, determina l'insorgenza dell'onere di contestazione in capo al debitore e che, pertanto, è il solo a dover sopportare le conseguenze in caso di fondatezza delle doglianze sull'azione esecutiva. Inoltre, come rilevato dal Giudice di prime cure, deduceva l'inammissibilità dell'opposiziome perché tardivamente proposta ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n. 150/2011.

Pertanto, così concludeva: "*piaccia all'Ill.mo Tribunale adito, contrariis rejectis, respingere la domanda di appello formulata da Controparte perché infondata in fatto e in diritto e, per l'effetto, confermare la sentenza impugnata. Con vittoria di spese di lite di entrambi i gradi di giudizio*".

Disposta l'acquisizione del fascicolo di primo grado, la causa veniva rinviata per discussione orale e decisione, ex art. 281-sexies c.p.c., all'udienza del 23.12.2025, svoltasi con le modalità di cui all'art. 127-ter c.p.c..

Tanto premesso in fatto, l'appello è fondato e merita di trovare accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

Il Giudice di prime cure ha dichiarato l'opposizione proposta ai sensi dell'art. 615 c.p.c. tardiva, ritenendo decorso il termine di trenta giorni previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2011, applicabile alle opposizioni concernenti crediti derivanti da sanzioni amministrative per violazioni del Codice della Strada, secondo quanto affermato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 22080/2017.

Tuttavia, come correttamente dedotto dall'appellante, il suddetto termine di trenta giorni deve essere osservato esclusivamente nell'ipotesi in cui la cartella di pagamento costituisca il primo atto con il quale il debitore abbia avuto conoscenza della sanzione. Diversamente, l'opposizione avverso il precetto, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., può essere proposta senza il rispetto di tale termine quando non si contesti l'omessa notificazione del verbale di accertamento, bensì si facciano valere fatti estintivi o impeditivi sopravvenuti, idonei a determinare la nullità del titolo esecutivo.

Invero, Il Giudice di prime cure ha fondato la propria decisione sul principio affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 22080/2017, secondo cui

l'opposizione alla cartella di pagamento emessa per la riscossione di sanzioni amministrative derivanti da violazioni del Codice della Strada deve essere proposta nelle forme di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2011, e non mediante opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., quando la cartella costituisce il primo atto con cui il debitore è venuto a conoscenza della sanzione, in ragione della nullità o dell'omessa notificazione del verbale di accertamento. In tale ipotesi, il termine per proporre il ricorso è di trenta giorni dalla notificazione della cartella.

Tale principio, tuttavia, non è applicabile alla fattispecie in esame, nella quale non si deduce la mancata notificazione del verbale di accertamento, bensì si intendono far valere fatti estintivi sopravvenuti rispetto alla formazione del titolo esecutivo. In simili circostanze, l'opposizione resta proponibile nelle forme dell'art. 615 c.p.c., senza il vincolo del termine di trenta giorni previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2011.

In particolare, l'appellante ha proposto opposizione ex art. 615 c.p.c. non al fine di contestare la mancata notificazione dei verbali sottesi alla cartella esattoriale impugnata bensì la nullità degli stessi in quanto già oggetto di ricorso al Prefetto rimasto privo di riscontro.

Come noto, infatti, il codice della strada prevede che il verbale di contestazione possa essere impugnato proponendo ricorso direttamente al Prefetto, ovvero per il tramite dell'organo accertatore che provvederà entro i successivi 60 giorni dalla notificazione del ricorso a trasmettere il ricorso con le proprie osservazioni tecniche al Prefetto, il quale è tenuto a provvedere entro i successivi 120 giorni. Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 203 c.d.s., il trasgressore può proporre ricorso avverso il verbale di contestazione, da presentarsi alternativamente: a) all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore; b) direttamente al prefetto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento o trasmesso per via telematica. Nel primo caso, l'organo accertatore è tenuto a trasmettere gli atti al prefetto, unitamente alle proprie deduzioni, nel termine di sessanta giorni dal deposito o dal ricevimento del ricorso. Nell'ipotesi in cui, invece, il ricorso sia proposto direttamente al Prefetto, quest'ultimo, per la necessaria istruttoria, trasmette all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore il ricorso, corredato dei documenti allegati dal ricorrente, nel termine di trenta giorni dalla sua ricezione. Quindi, l'organo accertatore trasmette nuovamente gli atti al Prefetto entro sessanta giorni dal ricevimento degli atti da parte di quest'ultimo.

L'art. 204 c.d.s., poi, dispone che "*1. Il prefetto, esaminati il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore, nonché il ricorso e i documenti allegati, sentiti gli interessati*

che ne abbiano fatta richiesta, se ritiene fondato l'accertamento adotta, entro centoventi giorni decorrenti dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore, secondo quanto stabilito al comma 2 dell'articolo 203, ordinanza motivata con la quale ingiunge il pagamento di una somma determinata, nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione, secondo i criteri dell'articolo 195, comma 2. L'ingiunzione comprende anche le spese ed è notificata all'autore della violazione ed alle altre persone che sono tenute al pagamento ai sensi del presente titolo. Ove, invece, non ritenga fondato l'accertamento, il prefetto, nello stesso termine, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti, comunicandola integralmente all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, il quale ne dà notizia ai ricorrenti. 1-bis. I termini di cui ai commi 1-bis e 2 dell'articolo 203 e al comma 1 del presente articolo sono perentori e si cumulano tra loro ai fini della considerazione di tempestività dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione. Decorsi detti termini senza che sia stata adottata l'ordinanza del prefetto, il ricorso si intende accolto".

Ne consegue che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 203 e 204 c.d.s., il Prefetto deve adottare l'ordinanza-ingiunzione entro il termine di 180 giorni (60+120) se il ricorso è stato inviato alla Prefettura per il tramite dell'organo accertatore, o di 210 giorni (30+60+120), nell'ipotesi in cui il ricorso sia stato inviato direttamente al Prefetto.

Ebbene, nel caso di specie, il ricorso è stato presentato al Prefetto, tramite l'ufficio accertatore, in data 16 luglio 2012 (cfr. all. 2 fascicolo appellante). Pertanto, ai sensi dell'art. 204, comma 2, del Codice della Strada, il Prefetto avrebbe dovuto adottare l'ordinanza-ingiunzione entro il termine di 180 giorni dal ricevimento del ricorso e provvedere alla sua notificazione nei successivi 150 giorni. Tale adempimento non è stato eseguito, con conseguente inefficacia dei nove verbali impugnati e, per effetto, della cartella esattoriale n. 05720150029045830.

Deve, infatti, ritenersi che non sia mai sorto un titolo esecutivo in forza del quale emettere la cartella esattoriale, giacché "*laddove venga proposta opposizione al verbale di contestazione di un'infrazione al codice della strada dinanzi al prefetto, il procedimento amministrativo deve necessariamente concludersi con una ordinanza-ingiunzione. Se tale provvedimento non viene emanato, non è consentita l'emissione della cartella esattoriale sulla base del verbale di contestazione dell'infrazione*" (Cass. Civ., Sez. III, 5.11.2020, n. 24702).

In accoglimento dell'appello deve, quindi, disporsi l'annullamento della cartella esattoriale perché emessa sulla base di un titolo inesistente, con conseguente assorbimento degli ulteriori motivi di opposizione.

Va, poi, disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall' *CP_3* *[...]* . Secondo quanto ripetutamente chiarito dalla Suprema Corte di Cassazione, infatti, l'agente della riscossione è legittimato passivo nel giudizio introdotto con l'impugnazione della cartella esattoriale, sia pur su di una causa petendi correlata ai vizi, piuttosto che all'attività di riscossione, del procedimento di formazione del titolo esecutivo. L'interessato, dunque, potrà proporre l'azione indifferentemente nei confronti dell'uno o dell'altro soggetto, senza che tra costoro si realizzi una ipotesi di litisconsorzio necessario. In tema di impugnazione della cartella di pagamento, l'agente della riscossione ha quindi una generale legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto la riscossione delle somme di cui è incaricato, anche se riguardano esclusivamente la regolarità o la validità degli atti esecutivi (Cass. Civ., sez. trib., 02/12/2024, n. 30792). Si è, altresì, precisato che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale relativa al pagamento di sanzione amministrativa, anche quando l'impugnazione sia riconducibile a vizi imputabili all'ente impositore, l'esattore deve rispondere delle spese processuali nei confronti dell'opponente vittorioso, in base al principio di causalità, che informa quello della soccombenza, perché comunque la lite trae origine dalla notificazione della cartella di pagamento, sebbene eseguita dall'esattore in esecuzione del rapporto che ha ad oggetto il servizio di riscossione, e tenendo peraltro conto che l'esattore, proprio perché ha una generale legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto la riscossione delle somme di cui è incaricato, deve rispondere dell'esito della lite pure con riguardo alle spese processuali (cfr. in tal senso Cass. Civ., sez. trib., 30.11.2020, n.27332).

La condanna solidale alla rifusione delle spese processuali dell'ente creditore e dell'agente della riscossione è conseguenza della legittimazione passiva dell'agente. L'eventuale doglianza circa la formazione illegittima del ruolo da parte dell'ente creditore va trasferita sul piano del rapporto tra concessionario ed ente creditore mediante un'azione di manleva (Cass. Civ., sez. II, 07/11/2017, n.26342).

Parimenti infondata risulta l'eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata da *[...]* *CP_4* , atteso che l'ente è titolare della pretesa azionata.

Da quanto esposto consegue che, in accoglimento dell'appello, l' *Controparte_3* e *[...] CP_4* devono essere condannati, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite del doppio grado di giudizio in favore dell'odierno opponente. Non sussistono, infatti, i presupposti delineati dalla legge per disporre la compensazione delle spese di lite, risultando peraltro la sentenza impugnata del tutto carente di motivazione sul punto. Ed invero, le "gravi ed eccezionali ragioni", da indicarsi esplicitamente nella motivazione, che legittimano la compensazione totale o parziale delle spese, devono riguardare specifiche circostanze o aspetti della controversia decisa e non possono essere espresse con una formula generica, inidonea a consentire il necessario controllo (Cass. n. 14411/2016).

Le spese, pertanto, vengono poste solidalmente a carico dell'ente della riscossione e dell'ente creditore, e sono liquidate in dispositivo secondo i criteri di cui al D.M. 55/2014, tenuto conto del valore della controversia (€ 2.279,28) ed applicando i parametri minimi alla luce delle attività espletate e della scarsa complessità giuridica delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza disattesa o assorbita, così dispone:

- in accoglimento dell'appello ed in riforma della sentenza impugnata, annulla la cartella di pagamento n. 05720150029045830 e dichiara l'insussistenza del diritto dell' *CP_3 [...]* di procedere ad esecuzione forzata in virtù del predetto titolo;
- condanna l' *Controparte_3* e *CP_4* in solido tra loro, in persona dei rispettivi legali rapp.ti pro tempore, al pagamento delle spese di lite del doppio grado di giudizio in favore di *Controparte_2* quale legale rappresentante p.t. della *Parte_2* *Controparte_2*, che liquida in € 299,00 per esborsi (€ 174,00 per il primo grado ed € 125,00 per il grado di appello) e in € 2.337,00 per compensi (€ 633,00 per il primo grado e € 1.278,00 per il grado di appello), oltre spese generali, IVA e CPA come per legge, da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

Latina, 5 gennaio 2026

Il Giudice

dott.ssa Giuseppina Vendemiale