

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

## TERZA SEZIONE CIVILE

Composta da

FRANCO DE STEFANO - Presidente -  
PASQUALINA A.P. CONDELLO - Consigliere -  
AUGUSTO TATANGELO - Consigliere -  
RAFFAELE ROSSI - Consigliere rel.-  
SALVATORE SAIJA - Consigliere -

**REGOLAMENTO DI  
COMPETENZA DI  
UFFICIO**

R.G. n. 12350/2023

Cron. \_\_\_\_\_

CC - 15/05/2024

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

**sul ricorso per conflitto di competenza di ufficio iscritto al numero 12350 del ruolo generale dell'anno 2023**, sollevato dal TRIBUNALE DI BOLZANO con ordinanza emessa in data 20 aprile 2023 nel giudizio iscritto al n. 3740/2022 R.G. del predetto ufficio giudiziario, vertente

tra

**S.P.A.**

e

**AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE, COMUNE DI MONASTIR, COMUNE DI SESTO FIORENTINO, COMUNE DI SANT'AGNELLO, COMUNE DI BAGHERIA, COMUNE DI CEFALU', COMUNE DI PALERMO, COMUNE DI ARONA, COMUNE DI LUCIGNANO, COMUNE DI SPERLONGA, COMUNE DI SAN LORENZO DEL VALLO**

sulle conclusioni scritte del P.G., in persona del dott. ALESSANDRO PEPE, che ha chiesto, in via principale, fissare nuova adunanza



camerale per acquisire gli atti del procedimento e, in via subordinata, accogliere il conflitto negativo di competenza sollevato dal giudice del Tribunale di Bolzano.

Udita la relazione sulla causa svolta nella camera di consiglio in data 15 maggio 2024 dal consigliere RAFFAELE ROSSI.

### **FATTI DI CAUSA**

1. La S.p.A. propose innanzi il Tribunale di Palermo, per i motivi in appresso esaminati, opposizione avverso la cartella di pagamento n. 02120200008252191000, notificata dall'Agenda delle Entrate Riscossione, causalmente ascritta a sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada commesse in vari Comuni del territorio nazionale da conducenti di veicoli di proprietà della società, esercente attività di autonoleggio senza conducente.

Spiegarono resistenza alla lite l'Agenda delle Entrate Riscossione ed il Comune di Sesto Fiorentino, sollevando eccezione di incompetenza per territorio in favore del Tribunale di Bolzano; si costituirono altresì i Comuni di Monastir, Sant'Agnello, Bagheria, Cefalù e Palermo; non svolsero difese gli altri enti comunali convenuti.

3. Con ordinanza depositata in data 17 ottobre 2022, il Tribunale di Palermo emise declinatoria di competenza sull'intera domanda in favore del Tribunale di Bolzano, luogo di ubicazione della sede sociale della S.p.A. e di notificazione della cartella opposta.

4. Riassunta la controversia nel termine all'uopo accordato, il giudice *ad quem*, Tribunale di Bolzano, con ordinanza emessa il 20 aprile 2023, previa separazione delle cause, ha sollevato di ufficio conflitto di competenza:

(a) per materia e per territorio in favore del Giudice di pace di Palermo in relazione all'opposizione all'esecuzione, *«limitatamente ai verbali di contestazione emessi dal Comune di Palermo»*;



(b) per materia in favore del Giudice di pace di Bolzano in relazione all'opposizione all'esecuzione, *«limitatamente ai verbali di contestazione non emessi dal Comune di Palermo»*;

(c) per territorio in favore del Tribunale di Palermo in relazione all'opposizione agli atti esecutivi, *«limitatamente ai verbali di contestazione emessi dal Comune di Palermo»*;

(d) per materia e per territorio in favore del Giudice di pace di Arezzo in relazione all'opposizione c.d. recuperatoria, riguardante il verbale di contestazione della violazione commessa nel Comune di Lucignano, rientrante nel circondario di Arezzo.

4. Il P.G. ha depositato conclusioni scritte con le quali chiede, in via principale, fissare nuova adunanza camerale per acquisire gli atti del procedimento e, in via subordinata, accogliere il conflitto negativo di competenza sollevato dal giudice del Tribunale di Bolzano.

5. Le parti non hanno depositato memoria.

6. Il Collegio si è riservato il deposito dell'ordinanza nel termine di cui al secondo comma dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ..

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Preliminarmente, va dato atto della rituale acquisizione, prima della adunanza camerale di cui in epigrafe, del fascicolo di ufficio del giudizio dall'A.G. sollevante il regolamento di competenza di ufficio.

2. Ancora in via preliminare, va affermata l'ammissibilità del conflitto negativo di competenza oggetto del presente regolamento: (i) quanto al tempo, poiché sollevato all'esito della prima udienza di trattazione, ovvero nel termine di cui all'art. 38 cod. proc. civ. (Cass. 29/08/2023, n. 25391); (ii) quanto all'oggetto, dacché proposto per ragioni di materia e di territorio inderogabile (tale ultima essendo la competenza sulle opposizioni esecutive a mente dell'art. 27 cod. proc. civ.: Cass. 16/05/2019, n. 13111).



3. Ciò posto, la soluzione del conflitto di competenza esige, di necessità, la sussunzione *sub specie iuris* delle contestazioni addotte con l'originario atto di opposizione.

Seguendo l'ordine espositivo sviluppato in esso:

3.1. il primo motivo, con cui si deduce l'inesistenza del titolo esecutivo ed il difetto di legittimazione sostanziale dell'opponente (in quanto soggetto non responsabile delle infrazioni al codice della strada sottese all'iscrizione a ruolo), siccome proposto avverso una cartella di pagamento (atto che nella riscossione coattiva a mezzo ruolo assolve la funzione rivestita nell'espropriazione forzata codicistica dalla notifica del titolo esecutivo e del precetto: Cass. 08/02/2018, n. 3021; conf., da ultimo, Cass. 04/03/2024, n. 5637), configura una opposizione alla esecuzione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ., impregiudicata, in questa sede, ogni apprezzamento sull'ammissibilità della stessa (sulla quale, cfr., *ex plurimis*, Cass. 12/02/2024, n. 3786; Cass. 18/01/2023, nn. 1382-1383; Cass. 09/11/2022, nn. 32920-32921);

3.2. il secondo motivo, con cui si eccepisce l'estinzione del credito azionato per decorso del termine di prescrizione, integra anch'esso opposizione all'esecuzione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ.;

3.3. il terzo motivo - articolato unicamente in ordine alla pretesa scaturente dal verbale di infrazione elevato dal Comune di Lucignano - assume l'omessa notifica del verbale di accertamento prodromico alla iscrizione a ruolo e va qualificata come opposizione c.d. recuperatoria (Cass., Sez. U, 22/09/2017, n. 22080 e successive conformi);

3.4. il quarto motivo, con cui si adduce l'avvenuta proposizione di ricorso al Prefetto avverso alcuni verbali di accertamento, concreta una opposizione all'esecuzione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ., risolvendosi nel prospettare l'illegittimità delle relative iscrizioni a ruolo per un fatto successivo (l'adizione dell'autorità amministrativa) alla



formazione del titolo esecutivo, il verbale di accertamento notificato (per una situazione similare, Cass. 17/12/2021, n. 40561);

3.5. il quinto motivo, con cui si rileva il difetto di motivazione della cartella (o comunque la sua non conformità al disposto dell'art. 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212), va ricondotto nell'alveo della opposizione agli atti esecutivi ex art. 617, primo comma, cod. proc. civ., poiché consiste nella deduzione di un vizio formale inficiante un atto prodromico alla espropriazione (cfr. Cass. 04/02/2022, n. 3582);

3.6. il sesto motivo, con cui si sostiene la decadenza dall'azione per tardiva iscrizione a ruolo oltre i termini di cui all'art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, è fattispecie di opposizione all'esecuzione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ., allegando un fatto estintivo o impeditivo successivo alla formazione del titolo.

4. Sulla scorta delle premesse definitorie così operate può ora muoversi all'individuazione del giudice competente, con distinto riferimento alle singole tipologie di controversie *uno actu* cumulate dall'opponente e con la doverosa precisazione che, radicandosi dette liti (come meglio in appresso precisato) in base a criteri di competenza per materia, non può trovare spazio di operatività la *vis attractiva* della competenza del Tribunale per ragioni di connessione ex art. 104 cod. proc. civ. (Cass. 23/01/2017, n. 1722; Cass. 06/11/2015, n. 22782).

5. Sull'opposizione preventiva all'esecuzione (cioè sulle domande formulate con il primo, il secondo, il quarto ed il sesto motivo) va dichiarata la competenza *ratione materiae* del giudice di pace.

Per fermo indirizzo di nomofilachia, l'opposizione all'esecuzione non ancora iniziata «*va proposta al giudice competente per valore o materia (art. 615 cod. proc. civ.). La materia cui ha riguardo l'art. 615 cod. proc. civ. è quella che corrisponde ai diritti dei quali, se pur sulla base di un titolo esecutivo, si chiede l'attuazione coattiva. Trattandosi di obbligazioni di pagamento derivanti dalla violazione di norme punite*



*con sanzione amministrativa pecuniaria, esiste una materia siffatta, delineata a fini di competenza, e questa materia è configurata dall'art. 22-bis della legge 24/11/1981, n. 689» (così Cass. 18/02/2008, n. 4022; tra i tantissimi arresti conformi, anche per l'illustrazione della continuità tra la legge n. 689 del 1981 e gli artt. 6 e 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, cfr. Cass. 18/02/2015, n. 3283; Cass. 05/05/2015, n. 8963; Cass. 07/02/2017, n. 3156; Cass. 05/05/2022, n. 14304; Cass. 18/05/2023, n. 13762).*

Nel caso, scaturendo la pretesa azionata da illeciti amministrativi per violazioni al codice della strada, si ravvisa quindi competenza per materia del giudice di pace sulla controversia, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011: nessun rilievo assume, al riguardo, l'ammontare della sanzione, non trattandosi nella specie di ordinanza ingiunzione, per la sola quale vige il criterio misto della competenza per materia con limite di valore, ex art. 6, comma 5, lett. a) e b), del d.lgs. n. 150 del 2011 (Cass, Sez. U, 27/04/2018, n. 10261; Cass. 15/03/2019, n. 7460; Cass. 02/09/2024, n. 23531).

5.1. Quanto al radicamento della causa *ratione loci*, versandosi in opposizione preventiva all'esecuzione, la competenza va determinata, ai sensi dell'art. 27 cod. proc. civ., in base al luogo della minacciata esecuzione, cioè a dire, in forza dell'art. 480, terzo comma, cod. proc. civ., al luogo di notificazione della cartella di pagamento (atto, come detto, assimilabile al precetto), corrispondente alla residenza, domicilio o sede del destinatario della cartella stessa, sempreché in essa manchi l'elezione di domicilio del creditore istante nel Comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione dell'esecuzione (sull'argomento, Cass. 30/09/2015, n. 19579; Cass. 16/10/2014, n. 21914; Cass. 23/06/2014, n. 14157; Cass. 15/04/2011, n. 8704).

Applicando l'enunciato canone (identificativo di una competenza per territorio inderogabile: Cass. 16/05/2019, n. 13111) alla vicenda



in scrutinio, va affermata la competenza del Giudice di pace di Palermo sull'opposizione all'esecuzione di cui all'iscrizione a ruolo operata a seguito di verbali di infrazione elevati dal Comune di Palermo, avendo tale ente creditore idoneamente eletto domicilio nella cartella (a pag. 226 leggesi: «*domicilio eletto nel Comune di Palermo, via Dogali n. 29, Comando Polizia Municipale, luogo in cui è competente il giudice dell'esecuzione ex artt. 27 e 480 cod. proc. civ.*»).

Circa l'opposizione all'esecuzione concernente la cartella per i ruoli iscritti in forza di verbali di accertamento di trasgressioni al codice della strada elevati dagli altri enti comunali, in difetto di alcuna elezione di domicilio, la competenza territoriale si radica presso il Giudice di pace di Bolzano, stante la notifica della cartella in parola all'indirizzo PEC della S.p.A., società avente sede legale in Bolzano.

6. L'opposizione c.d. recuperatoria (articolata con il terzo motivo dell'atto di opposizione) afferente unicamente il ruolo n. 2020/000822 iscritto in conseguenza di verbale di infrazione al codice della strada emesso dal Comune di Lucignano, va devoluta al Giudice di pace di Arezzo, competente per materia e per territorio inderogabile.

L'opposizione a sanzioni amministrative irrogate per violazione del codice della strada appartiene invero alla competenza (per materia) del giudice di pace (e per territorio) del luogo ove è stata commessa la violazione, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, del d.lgs. n. 150 del 2011, ancorché il ricorso sia proposto, in funzione recuperatoria del mezzo di tutela, avverso la cartella esattoriale emessa a seguito della mancata notificazione del precedente verbale di contestazione (Cass. 03/10/2018, n. 24091; Cass. 23/03/2015, n. 5803).

7. L'opposizione preventiva agli atti esecutivi (ovvero la domanda dispiegata con il quinto motivo dell'atto di opposizione) va rimessa al Tribunale di Palermo, in relazione alla cartella per i ruoli iscritti in virtù di verbali di contravvenzione irrogati dal Comune di Palermo, e al



Tribunale di Bolzano, in relazione alla cartella afferente i ruoli iscritti in forza di verbali di accertamento elevato dagli altri Comuni.

*Ratione materiae*, il Tribunale è infatti il giudice funzionalmente competente sulle opposizioni agli atti esecutivi, siano esse preventive (art. 617, primo comma, cod. proc. civ.) o successive (art. 617, secondo comma, cod. proc. civ.) all'inizio dell'esecuzione (Cass. 04/04/2022, n. 3582; Cass. 04/04/2018, n. 8402).

*Ratione loci*, è dirimente il disposto dell'art. 480, terzo comma, cod. proc. civ. (oltre agli arresti testé citati, Cass. 03/04/2012, n. 5333; Cass. 21/02/2007, n. 4018): e, per quanto già puntualizzato sopra sub § 5.1., nella specie elezione di domicilio è stata formulata soltanto da uno degli enti creditori, precisamente il Comune di Palermo. Da ciò la illustrata, differenziata, affermazione di competenza territoriale.

8. In conclusione, va dichiarata la competenza degli uffici giudiziari analiticamente e partitamente specificati in dispositivo, assegnando per la riassunzione delle rispettive controversie termine di mesi tre dalla pubblicazione del presente provvedimento.

9. Non vi è luogo a provvedere sulle spese di lite, trattandosi di regolamento di competenza di ufficio.

**p. q. m.**

Dichiara la competenza del Giudice di pace di Palermo sulla opposizione all'esecuzione formulata con il primo, il secondo, il quarto ed il sesto motivo dell'originario atto di opposizione, in relazione alla cartella afferente i ruoli iscritti a seguito di verbali di accertamento di violazioni al codice della strada del Comune di Palermo.

Dichiara la competenza del Giudice di pace di Bolzano sulla opposizione all'esecuzione formulata con il primo, il secondo, il quarto ed il sesto motivo dell'originario atto di opposizione, in relazione alla cartella afferente i ruoli iscritti a seguito di verbali di accertamento di violazioni al codice della strada degli altri Comuni indicati in cartella.



Dichiara la competenza del Giudice di pace di Arezzo sulla opposizione formulata con il terzo motivo dell'originario atto di opposizione, in relazione alla cartella afferente il ruolo n. 2020/000822, iscritto a seguito di verbale di accertamento di violazione al codice della strada del Comune di Lucignano.

Dichiara la competenza del Tribunale di Palermo sulla opposizione agli atti esecutivi formulata con il quinto motivo dell'originario atto di opposizione, in relazione alla cartella afferente i ruoli iscritti a seguito di verbali di accertamento di violazioni al codice della strada del Comune di Palermo.

Dichiara la competenza del Tribunale di Bolzano sulla opposizione agli atti esecutivi formulata con il quinto motivo dell'originario atto di opposizione, in relazione alla cartella afferente i ruoli iscritti a seguito di verbali di accertamento di violazioni al codice della strada degli altri Comuni indicati in cartella.

Assegna per la riassunzione della controversia termine di mesi tre dalla pubblicazione del presente provvedimento.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Terza Sezione Civile, il giorno 15 maggio 2024 e, in esito a riconvocazione, il giorno 25 settembre 2024.

Il Presidente

*Franco De Stefano*

