

**REPUBBLICA ITALIANA**

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta da

FRANCO DE STEFANO

- Presidente -

MARCO ROSSETTI

- Consigliere -

AUGUSTO TATANGELO

- Consigliere -

RAFFAELE ROSSI

- Consigliere rel. -

GIOVANNI FANTICINI

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**OPPOSIZIONE AGLI
ATTI ESECUTIVI**

R.G. n. 11220/2023

Cron. _____

UP - 05/02/2025

SENTENZA**sul ricorso iscritto al n. 11220/2023 R.G. proposto da****S.P.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa, giusta procura in calce al ricorso, dall'Avv.**- ricorrente -****contro****ERNESTINA**, rappresentata e difesa dall'Avv.**- controricorrente -****Nonché contro****COMUNE DI SAN GIOVANNI LUPATOTO****- intimato -**Avverso la sentenza n. 2154/2022 del TRIBUNALE DI VERONA,
depositata il giorno 29 novembre 2022;

udita la relazione svolta alla pubblica udienza tenuta il giorno 5 febbraio 2025 dal Consigliere RAFFAELE ROSSI;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale ANNA MARIA SOLDI, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito l'Avv. _____, per delega dell'Avv.

_____, per parte ricorrente.

FATTI DI CAUSA

1. Con ordinanza n. 5023071190020762 del 18 ottobre 2019, emessa ai sensi del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, la _____ S.p.A., nella qualità di concessionaria del servizio di riscossione delle entrate del Comune di San Giovanni Lupatoto, ingiunse a Ernestina _____ il pagamento della complessiva somma di euro 848,25 (importo inclusivo di interessi e spese), causalmente ascritta ad omesso versamento di sanzioni amministrative per violazione al codice della strada accertate con verbale in precedenza notificato.

2. Ernestina _____ spiegò opposizione avverso tale ingiunzione, eccependone, per quanto qui ancora d'interesse, la nullità poiché non preceduta dall'invio della comunicazione prevista dall'art. 1, comma 544, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

3. L'opposizione venne per detto profilo accolta dall'adito Giudice di pace di Verona.

4. La decisione in epigrafe indicata ha disatteso l'appello interposto dalla _____ S.p.A..

5. Ricorre per cassazione la _____ S.p.A., articolando tre motivi.

Resiste, con controricorso, Ernestina _____

Non svolge difese in grado di legittimità il Comune di San Giovanni Lupatoto.

Il P.G. ha depositato conclusioni scritte con le quali ha chiesto l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione.

Ambedue le parti hanno depositato memoria illustrativa.



6. La causa è stata trattata alla odierna pubblica udienza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. I tre motivi di ricorso, identicamente rubricati, denunciano tutti «*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012 e dell'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ. nonché motivazione apparente e contraddittoria, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 5 cod. proc. civ.*».

1.1. Con il primo, parte ricorrente assume l'erroneità della gravata sentenza nella parte in cui ha equiparato, ai fini dell'applicabilità della prescrizione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, la riscossione coattiva mediante ingiunzione fiscale ex r.d. n. 639 del 1910 a quella mediante cartella esattoriale ex d.P.R. n. 602 del 1973.

Sostiene, in senso contrario, l'incompatibilità della disposizione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012 con le norme in tema di riscossione tramite ingiunzione fiscale in ragione:

(i) del tenore letterale della disposizione;

(ii) della sua collocazione in una regolamentazione dedicata unicamente alla riscossione mediante iscrizione a ruolo;

(iii) della natura e caratteristiche della disposizione, da ritenere di stretta interpretazione, come tale non suscettibile di applicazione a procedimenti diversi da quelli previsti;

(iv) dell'applicazione all'ingiunzione di cui al r.d. n. 639 del 1910 della regola di efficacia sancita dall'art. 481 cod. proc. civ., in tutta evidenza distonica rispetto al termine dilatorio di centoventi giorni previsto dall'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012.

1.2. Con il secondo censura la decisione gravata per aver reputato obbligatorio l'invio della comunicazione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012 «*anche per atti aventi ad oggetto debiti diversi da quelli di natura tributaria ed il cui titolo costituisce già un*



autonomo titolo esecutivo», nella specie rappresentato da un verbale di violazione al c.d.s. non opposto nei termini di legge.

1.3. Con il terzo imputa al Tribunale veronese di avere ritenuto obbligatorio l'invio della comunicazione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012 in un momento antecedente la notifica dell'ingiunzione fiscale: quand'anche considerato riferibile pure alle riscossioni forzate intraprese ai sensi del r.d. n. 639 del 1910, siffatta comunicazione *«deve ritenersi prescritta prima dell'instaurazione di azioni cautelari ed esecutive, e non certo prima della emanazione del provvedimento di ingiunzione fiscale, atto con cui viene avviata la procedura di riscossione»*.

2. La questione posta dall'impugnazione in scrutinio si risolve nello stabilire se l'ingiunzione emessa ai sensi del r.d. n. 639 del 1910, relativa a sanzioni amministrative per trasgressioni al codice della strada, debba essere preceduta, a pena di invalidità, dall'invio della comunicazione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012.

La tematica richiede brevi premesse di carattere sistematico - definitorio sull'istituto dell'ingiunzione in discorso.

Concepita dal legislatore del r.d. n. 639 del 1910 come espressione del potere di autotutela esecutiva della pubblica amministrazione, la ingiunzione *de qua* concreta un atto (tipicamente amministrativo) a struttura complessa:

-) per un verso, atto di accertamento di un credito, purché certo, liquido, esigibile, ovvero non rimesso al potere di determinazione unilaterale dell'amministrazione, ma la sussistenza, l'entità e le condizioni di esigibilità del quale derivino da *«fonti, fatti e parametri obiettivi e predeterminati»* (ex plurimis, v. Cass., Sez. U, 01/02/2025, n. 2448; Cass. 11/04/2016, n. 7076; Cass., Sez. U, 25/09/2009, n. 11992);

-) per altro verso, ordine diretto al debitore di pagare la somma (così accertata come) dovuta *«sotto pena di atti esecutivi»*, cioè a dire



con minaccia di attivazione del procedimento di riscossione coattiva, da svolgersi, attualmente (a seguito della abrogazione operata dall'art. 130, comma 2, del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43), nelle forme previste dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Dal punto di vista oggettivo, l'ingiunzione in discorso - la cui natura derogatoria ed eccezionale rispetto agli strumenti di diritto comune risalta evidente - può concernere qualsiasi entrata, di diritto pubblico e di diritto privato, purché il credito abbia gli illustrati requisiti.

Dal punto di vista soggettivo, poi, si possono avvalere del mezzo tutte le pubbliche amministrazioni, così come definite dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi i Comuni, anche quando abbiano affidato a propri concessionari il servizio di recupero di somme dovute a titolo di sanzione amministrativa (Cass. 26/07/2023, n. 22722; Cass. 21/03/2019, n. 8039).

Con la fisionomica conformazione testé descritta, oltre al peculiare autoaccertamento della pretesa, l'ingiunzione, nella parte in cui rivolge richiesta di adempimento, assume un carattere teleologicamente succedaneo rispetto all'iscrizione a ruolo del debitore ed alla successiva notifica a questi della cartella di pagamento.

L'emissione (e la notifica) dell'atto contemplato dall'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910 consente infatti - rappresentandone, ad un tempo, il titolo legittimante in vece del ruolo ed il necessario presupposto - l'accesso alla procedura di riscossione coattiva di cui al d.P.R. n. 602 del 1973, ovvero, più precisamente, il promovimento delle forme di espropriazione forzata in senso stretto e l'adozione delle misure *lato sensu* cautelari (fermo amministrativo o iscrizione di ipoteca) da tale ordito normativo regolate.

L'ingiunzione ex r.d. n. 639 del 1910 costituisce, dunque, *«un atto normalmente riferibile al creditore che svolge la stessa funzione che svolge la cartella in quanto atto prodromico all'esecuzione forzata»* (così testualmente, Cass., Sez. U, 25/05/2005, n. 10958, e successive



conformi): e tale omologia legittima l'applicazione ad essa dello statuto di disciplina previsto per la cartella di pagamento, *«quantomeno in linea generale, fatte salve eventuali incompatibilità tra specifiche prescrizioni positive afferenti i due istituti»* (espressamente, in tal senso, Cass. 12/09/2024, n. 24552).

Assimilazione viepiù giustificata allorquando, come nella prassi operativa non di rado si verifica (e come accaduto nella vicenda in esame), l'ingiunzione faccia seguito ad un atto di accertamento già munito di idoneità esecutiva (ad esempio: un avviso di liquidazione o accertamento di tributi, un verbale di infrazione al codice della strada non opposto), così marcatamente accentuando lo scopo - tipico del precetto, nella espropriazione codicistica, e della cartella di pagamento, nella riscossione a mezzo ruolo - di intimazione all'adempimento con minaccia di esecuzione forzata.

3. Così definite le coordinate generali di orientamento, può ora muoversi allo scrutinio delle doglianze sollevate dal ricorrente.

3.1. È fondato il primo motivo, con assorbimento dei restanti.

L'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, di cui si discute, così recita: *«In tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo il caso in cui l'ente creditore abbia notificato al debitore la comunicazione di inidoneità della documentazione ai sensi del comma 539, non si procede alle azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di centoventi giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo»*.

Ad avviso della Corte, la trascritta disposizione - indistintamente riferita ad ogni tipologia di crediti, di natura tributaria e non tributaria - ha natura speciale, concernendo esclusivamente le procedure di riscossione coattiva promosse secondo le modalità e in forza degli atti



previsti dal d.P.R. n. 602 del 1973, cioè a dire mediante iscrizione del debitore nei ruoli esattoriali e notifica di cartella di pagamento.

A suffragio della conclusione depone il convergente apprezzamento di canoni ermeneutici di natura letterale e sistematica.

Quanto al primo profilo, rileva innanzitutto l'*incipit* della norma («*In tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602*»): l'utilizzo del lemma «*riscossione*» correlato alla specifica indicazione del plesso normativo (il d.P.R. n. 602 del 1973) integra univoco richiamo agli atti presupposti alle «*azioni cautelari ed esecutive*» puntualmente disciplinati da quel plesso e delimita il perimetro di applicazione della norma alle sole procedure promosse nei modi del d.P.R. n. 602.

Ancora sotto l'aspetto letterale, poi, significativo rilievo assume il contenuto della comunicazione preventiva, positivamente individuato nel «*dettaglio delle iscrizioni a ruoli*»: il che, in tutta evidenza, postula la formazione del ruolo esattoriale, invece - come già visto - mancante in ipotesi di riscossione intrapresa mercé ingiunzione ex r.d. n. 639.

Dal punto di vista sistematico, poi, l'art. 1, comma 544, si inserisce in un coacervo di norme (i commi 537 e seguenti della legge n. 228 del 2012) regolanti l'accesso a meccanismi agevolativi per il debitore (la sospensione delle attività di riscossione, lo sgravio) che presuppongono la iscrizione a ruolo o la cartella di pagamento: strumenti richiamati nel comma 544 («*salvo il caso in cui l'ente creditore abbia notificato al debitore la comunicazione di inidoneità della documentazione ai sensi del comma 539*») a segnare il legame e l'unitarietà del complessivo contesto di disciplina.

Risulta allora evidente l'estraneità della ingiunzione ex r.d. n. 639 del 1910 alla previsione dell'art. 1, comma 544, legge n. 228 del 2012.

3.2. In definitiva, va enunciato il seguente principio di diritto: «*l'ingiunzione emessa ai sensi del r.d. n. 639 del 1910 non deve essere*



preceduta dall'invio della comunicazione di cui all'art. 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012».

4. A questa *regula iuris* non è conforme l'impugnata sentenza la quale, pertanto, va, in accoglimento del primo motivo di ricorso e con assorbimento dei restanti, cassata.

Non occorrendo ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, pronunciando il rigetto della opposizione proposta da Ernestina avverso l'ingiunzione indicata in narrativa.

5. La novità e la complessità delle questioni giuridiche affrontate giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese di tutti i gradi del giudizio.

P. Q. M.

Accoglie il primo motivo, assorbiti i restanti; cassa la sentenza impugnata e, decidendo la causa nel merito, rigetta l'opposizione ad ingiunzione proposta da Ernestina

Dichiara compensate tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Terza Sezione Civile, il giorno 5 febbraio 2025.

Il Consigliere estensore

Raffaele Rossi

Il Presidente

Franco De Stefano

