Judicium
IL PROCESSO CIVILE IN ITALIA E IN EUROPA
Pacini Giuridica

MASSIMO CIRULLI

TITOLI ESECUTIVI DI FORMAZIONE AMMINISTRATIVA ED OPPOSIZIONE ALL'ESECUZIONE (a proposito di Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080)

SOMMARIO: 1. I titoli esecutivi di formazione amministrativa. – 2. La tutela giurisdizionale del soggetto passivo. – 3. La sussidiarietà dell'opposizione all'esecuzione. – 4. Le possibili implicazioni sistematiche.

1. I titoli esecutivi di formazione amministrativa.

Tra i titoli esecutivi giudiziali e quelli stragiudiziali la giurisprudenza ha collocato un *tertium genus*: i titoli di formazione paragiudiziale, altrimenti definiti dalla dottrina di formazione amministrativa, i quali accertano irretrattabilmente l'esistenza e l'ammontare del credito vantato da un ente pubblico quando siano rimasti inoppugnati da parte dell'intimato[1] e per i quali vige quindi il c.d. onere dell'impugnazione, talchè i vizi dell'atto debbono essere fatti valere nel termine e con il mezzo previsti dalla legge[2].

Secondo la S.C., "l'ordinanza-ingiunzione è considerata dalla legge 24 novembre 1981 n. 689 (e dalle altre disposizioni normative che in precedenza erano state emanate nella materia) come un titolo paragiudiziale, in tutto e per tutto assimilabile, quanto alla natura e agli effetti, al decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo"[3]. Si tratta quindi di un titolo che, pur non formato in esito a processo giurisdizionale dichiarativo o sommario, soggiace al principio – proprio, ma non esclusivo, delle sentenze (art. 161, comma 1, c.p.c.) - di conversione dei motivi di nullità in motivi di gravame[4]. Ne segue che i vizi non tempestivamente eccepiti sono sanati, onde ne resta preclusa la deduzione in via di opposizione ex art. 615 c.p.c. Unica eccezione a tale regola è quella della inesistenza: figura di incerta definizione, che può ravvisarsi quando il provvedimento sanzionatorio risulti adottato da un privato, anziché da un ente pubblico (talchè si versi nell'ipotesi di difetto assoluto di attribuzione), o nei confronti di soggetto estinto[5], o sia privo della sottoscrizione (ipotesi tipizzata dall'art. 161, comma 2, c.p.c.). Possono invece eccepirsi con la congrua opposizione esecutiva (ex art. 615 o 617 c.p.c.) i vizi degli atti successivi alla formazione del titolo amministrativo (cartella di pagamento ed avviso di mora, attualmente sostituito dall'intimazione di pagamento) ed i fatti estintivi del diritto al pagamento della sanzione pecuniaria sopravvenuti all'emissione (*rectius*, alla intangibilità) dell'ordinanza-ingiunzione[6]. L'opposizione ex art. 615 c.p.c. è devoluta al giudice ordinario e rientra nella competenza per materia prevista dalla legge per l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione[7].

---

[1] VACCARELLA, Titolo esecutivo, precetto, opposizioni, II ed., Torino, 1993, 108. Per un'applicazione del principio v. Cass., 1° marzo 2017, n. 5625, che ha confermato la sentenza di merito dichiarativa dell'inammissibilità dell'opposizione a cartella di pagamento di sanzioni per violazioni del codice della strada, irrogate con verbali di accertamento validamente notificati e non tempestivamente contestati. Nella motivazione è richiamato l'onere di impugnazione dei titoli paragiudiziali, pena l'irretrattabilità del credito, potendo discutersi dell'ammissibilità di un'opposizione tardiva, recuperatoria del mezzo di tutela giurisdizionale del quale il debitore non si sia tempestivamente avvalso, qualora la notifica dell'atto presupposto sia stata omessa o risulti viziata, ma non quando, come nella specie, sia stata ritualmente eseguita ed il contribuente sia rimasto inerte.

[2] LUISO, Diritto processuale civile, III, VI ed., Milano, 2011, 247.

[3] Cass., 26 ottobre 1991, n. 11421, in motivazione; Cass., 2 ottobre 1991, n. 10269, in motivazione; Cass., 24 settembre 1991, n. 9944, in motivazione, richiamate da Cass., Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23397, in motivazione, § 9.

[4] VACCARELLA, Titolo esecutivo, II ed., 108, nt. 2.

[5] Sulla giuridica inesistenza dell'ordinanza-ingiunzione emessa nei confronti di persona defunta v. LUISO, Diritto, III, VI ed., 247, secondo il quale in tal caso il vizio può essere fatto valere dall'erede in ogni tempo e quindi, eventualmente, anche con l'opposizione all'esecuzione.

[6] Cass., Sez. un., 9 novembre 2000, n. 1162.

[7] Cass., Sez. un., 13 luglio 2000, n. 491.

Nella categoria dei titoli amministrativi rientra altresì il verbale di accertamento di violazioni delle norme del codice della strada, al quale l'art. 203, comma 3, c.d.s. attribuisce efficacia esecutiva a certe condizioni. La sanzione amministrativa pecuniaria viene iscritta a ruolo e riscossa nelle forme della c.d. esecuzione forzata esattoriale, previa notifica della cartella di pagamento.

2. La tutela giurisdizionale del soggetto passivo.

Qualora il debitore deduca che la cartella di pagamento emessa per la riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie non sia stata preceduta dalla rituale notifica del verbale di contestazione deve proporre opposizione ex art. 7 d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 avverso tale atto presupposto, nel termine di trenta giorni dalla notifica della cartella, non opposizione all'esecuzione, svincolata da tale termine[8]. Nell'enunciare tale principio le Sezioni unite hanno esteso ad un atto amministrativo (quale il verbale di contestazione) l'onere, gravante sull'ingiunto (art. 650 c.p.c.), di impugnare il provvedimento monitorio che non sia stato validamente notificato. La soluzione è coerente con la natura paragiurisdizionale dell'atto sanzionatorio: l'impugnazione è sottoposta ad un termine di decadenza, la cui decorrenza – qualora la notificazione sia stata omessa – viene differita al primo atto successivo del quale il soggetto passivo abbia avuto legale conoscenza (la cartella di pagamento).

Sembra tuttavia ravvisabile una apparente contraddizione nel ragionamento della S.C., che dapprima qualifica la tempestiva notificazione come requisito di validità e non di esistenza del verbale di accertamento, assistito dall'efficacia esecutiva benchè non notificato[9], salvo successivamente configurare la notificazione tempestiva come elemento costitutivo della fattispecie sanzionatoria[10]. Per principio la fattispecie si completa quando sono venuti ad esistenza tutti gli elementi costitutivi, potendo prima di allora prodursi soltanto effetti preliminari[11]; l'atto di applicazione della sanzione (per citare una nota definizione della sentenza di condanna[12]), giurisdizionale od amministrativa, esiste fin dalla sottoscrizione da parte del pubblico ufficiale emanante, ma diviene eseguibile soltanto a seguito della notificazione, che nel caso dei provvedimenti *lato sensu* monitori (tra i quali rientrano, oltre al decreto ingiuntivo, l'ordinanza-ingiunzione ed il verbale di contestazione, che pur non contenendo un ordine espresso di pagare avverte l'intimato che, scaduto il termine per l'adempimento od il ricorso, l'atto costituisce titolo esecutivo per somma pari alla metà del massimo edittale, talchè il credito è determinabile) deve essere compiuta nel termine previsto dalla legge, sotto pena di inefficacia dell'atto processuale (art. 644 c.p.c.) ovvero di estinzione dell'illecito amministrativo (art. 201, comma 5, c.d.s.). Il decorso del termine produce quindi una conseguenza di diritto materiale soltanto nel secondo caso: e poiché trattasi – secondo la *littera legis* – di estinzione, se ne dovrebbe dedurre che prima di allora la fattispecie era perfetta. Quindi la notificazione tempestiva non potrebbe rappresentare un fatto costitutivo, essendo piuttosto l'omissione di quell'adempimento un fatto estintivo del diritto dell'ente pubblico alla riscossione della sanzione amministrativa e del correlativo obbligo del contravventore.

Nel sistema del codice della strada la notificazione *in terminis* costituisce un onere gravante sull'ente, che deve assolverlo a pena di decadenza dalla potestà sanzionatoria. L'omissione della valida notifica del verbale di contestazione nel termine previsto dall'art. 201 c.d.s. non costituisce "fatto estintivo/impeditivo"[13], che in quanto tale dovrebbe essere provato dal contravventore (art. 2697, comma 2, c.c.), il quale sarebbe allora

[8] In tal senso v. Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080, www.Judicium.it, con nota di LOCATELLI, resa a composizione del contrasto insorto tra la II e la III Sezione, del quale dà conto l'ordinanza di rimessione 28 ottobre 2016, n. 21957. Sui termini della disputa v. *amplius* TISCINI, Opposizione a ordinanza-ingiunzione. Questioni aperte e solleciti alle Sezioni unite, Riv. es. forz., 2017, 67 ss.; ID., Questioni controverse in tema di opposizione a ordinanza-ingiunzione e nomofilachia, www.Judicium.it, 2017, 191 ss.
[9] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 2080, in motivazione, § 4.3.
[10] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 2080, in motivazione, § 7.1.
[11] RUBINO, La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari, Napoli, 1978 (rist.), *passim*.
[12] LIEBMAN, Le opposizioni di merito nel processo d'esecuzione, Roma, 1931, 110 ss.
[13] Così, invece, Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080, in motivazione, § 7.3.

onerato della dimostrazione di un fatto negativo: è l'esecuzione di una notifica rituale e tempestiva ad integrare fatto costitutivo del diritto dell'ente a procedere alla riscossione coattiva. Quel diritto, che si contesta con l'opposizione all'esecuzione (art. 615 c.p.c.), è notoriamente un potere processuale, autonomo dal diritto sostanziale risultante dal titolo esecutivo. Ma l'omessa notifica nel termine del verbale di contestazione produce un effetto di diritto materiale, estinguendo "l'obbligo di pagare la somma dovuta per la violazione, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria" (art. 201, comma 5, c.d.s.). L'opposizione all'esecuzione, che fosse proposta contro la cartella esattoriale emessa in virtù del verbale di contestazione non notificato, assumerebbe quindi il contenuto tipico dell'opposizione di merito, intesa a negare l'esistenza del diritto sostanziale tutelato e, in via consequenziale, del diritto processuale alla tutela esecutiva, sulla base di un fatto sopravvenuto alla formazione del titolo esecutivo. Tale facoltà è tuttora offerta dalle Sezioni unite al contravventore che eccepisca la prescrizione ex art. 209 c.d.s., quando la cartella sia stata notificata decorsi cinque anni dalla violazione non contestata[14]: rimedio non sottoposto al termine di trenta giorni concesso per impugnare il verbale. La conclusione sembra incongrua. Due fatti parimenti estintivi dell'obbligazione *ex delicto* (decadenza e prescrizione), in quanto entrambi sopravvenuti al verbale di contestazione, sono deducibili con mezzi di tutela giurisdizionale tra loro strutturalmente e funzionalmente diversi.

La contraddizione si risolve considerando la tempestiva notificazione del verbale quale fatto costitutivo del diritto dell'ente pubblico alla riscossione della sanzione amministrativa pecuniaria. Il procedimento repressivo costituisce una fattispecie a formazione progressiva: il diritto all'applicazione della sanzione sorge per effetto della violazione commessa dal contravventore; il verbale che accerta l'illecito e ne identifica l'autore (nonché l'eventuale obbligato in solido) deve essere notificato entro novanta giorni dall'accertamento (art. 201, comma 1, c.d.s.); in difetto, non tanto si estingue l'obbligo (così l'art. 201, comma 5, c.d.s.), quanto non si perfeziona la fattispecie a formazione successiva. Spetta pertanto all'ente creditore provare la notificazione tempestiva, trattandosi di fatto costitutivo del diritto alla sanzione, al pari della commissione dell'illecito e del relativo accertamento. Il contravventore che neghi di aver ricevuto la notifica del verbale non propone un'eccezione, bensì una mera difesa: non allega un fatto impeditivo, modificativo od estintivo, ma nega un fatto costitutivo dell'altrui pretesa.

A seguito della notifica del verbale, si offre al destinatario l'alternativa tra: a) il pagamento in misura ridotta entro sessanta giorni (art. 202, comma 1, c.d.s.); b) il ricorso al prefetto entro sessanta giorni (art. 203, comma 1, c.d.s.); c) il ricorso al giudice di pace entro trenta giorni (art. 204 bis c.d.s.). Il verbale acquista efficacia di titolo esecutivo soltanto se non si avvera nessuna delle predette condizioni. Per quanto l'art. 203, comma 3, c.d.s. preveda la formazione del titolo esecutivo qualora non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta né "sia stato proposto ricorso", e l'uso del singolare, nonché il criterio topografico (la disposizione è collocata nell'articolo rubricato "ricorso al prefetto"), abbiano indotto le Sezioni unite a riferire l'espressione al solo rimedio amministrativo[15], mi sembra invece conforme agli artt. 3, 24 e 113 cost. che si riconosca anche alla domanda giudiziale l'effetto di prevenire il conseguimento della *vis executiva* da parte del verbale. Si determinerebbe altrimenti una ingiustificabile asimmetria degli strumenti di tutela: il ricorso al prefetto avrebbe effetto (non sospensivo di un'efficacia della quale il verbale è originariamente privo, ma) automaticamente impeditivo della formazione del titolo esecutivo, mentre il ricorso al giudice di pace non sortirebbe identico risultato, potendo il destinatario aspirare, al più, alla sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 150/2011[16]. Il contravventore sarebbe allora indotto a non gravarsi in sede giudiziale, ma amministrativa, onde inibire all'amministrazione l'iscrizione a ruolo della sanzione nelle more

[14] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080, in motivazione, § 8.1.
[15] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080, in motivazione, § 4.
[16] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22080, in motivazione, § 4.

della pronuncia[17]; il ricorso al giudice di pace risulterebbe pertanto meno efficace di quello al prefetto, in violazione dell'art. 113, comma 2, cost., che non tollera limitazioni della tutela contenziosa contro gli atti amministrativi, né quindi surrettizi disincentivi alla *imploratio iudicis*.

L'interpretazione restrittiva dell'art. 203, comma 3, c.d.s. patrocinata dalle Sezioni unite condurrebbe, peraltro, ad una inutile duplicazione di titoli esecutivi. Se il verbale impugnato dinanzi al giudice di pace già costituisse titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo edittale, l'attribuzione al magistrato, in caso di rigetto dell'opposizione, del potere-dovere di determinare la sanzione in misura compresa tra il minimo ed il massimo (art. 7, comma 11, d.lgs. n. 150/11) non avrebbe senso. Alla reiezione del gravame dovrebbe infatti seguire la conferma del titolo esecutivo già formatosi – secondo la tesi qui avversata – a seguito del vano decorso del termine per il ricorso al prefetto: laddove è principio generale (del quale costituisce applicazione l'art. 653, comma 1, c.p.c.) che il rigetto integrale di un'opposizione determina il consolidamento dell'atto opposto. E' illogico che il giudice di pace possa, nonostante la decisione totalmente sfavorevole al contravventore, non già limitarsi a confermare la debenza della metà del massimo edittale (in tale misura costituendo titolo esecutivo il verbale giudizialmente impugnato, secondo le Sezioni unite), ma determinare la sanzione nel minimo e dunque in senso più favorevole al soccombente. Questa *reductio ad absurdum* milita nel senso che il titolo esecutivo viene ad esistenza soltanto qualora il verbale notificato non sia impugnato davanti al prefetto od al giudice di pace, nei termini rispettivamente previsti[18].

Occorre darsi carico di un'obiezione di tipo deduttivo: poiché l'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 150/2011 ammette testualmente la sospendibilità della "efficacia esecutiva del provvedimento impugnato", costituito dal verbale di contestazione, tale atto è intrinsecamente esecutivo ed il ricorso non ha effetto sospensivo *ipso iure*. Premesso che trarre l'esistenza di una qualità essenziale dell'oggetto da un mero accidente (nel senso aristotelico del termine) costituisce una fallacia logica, ritengo che con l'espressione "efficacia esecutiva" la legge abbia inteso riferirsi all'efficacia *lato sensu* del verbale, che può essere fonte di obblighi diversi ed ulteriori rispetto al pagamento della sanzione pecuniaria. Si pensi all'ipotesi di accertata violazione del limite di velocità ed all'obbligo di comunicare il nominativo del conducente, a carico del quale debba essere operata la detrazione dei punti dalla patente di guida: il ricorso non dispensa da tale dovere di collaborazione (il cui inadempimento è autonomamente sanzionato), salvo che l'efficacia del verbale sia sospesa *ope iudicis*[19]. Ad essere sospendibile non è l'efficacia esecutiva del verbale (che, in pendenza dell'opposizione, non è titolo esecutivo: v. *supra*), ma del ruolo, quando la notifica della cartella di pagamento non sia stata preceduta da quella del verbale ed il destinatario abbia proposto opposizione.

Il titolo esecutivo si forma a seguito della notifica del verbale, non seguita dal pagamento in misura ridotta o dall'opposizione in via amministrativa o giudiziale. E' sufficiente che la notifica sia eseguita, anche oltre il termine di novanta giorni dall'accertamento (previsto dall'art. 201, comma 1, c.d.s.), affinchè decorra il

[17] Nel senso che in pendenza del ricorso amministrativo contro il verbale di contestazione, e fino a quando il prefetto non decide in proposito, non sussiste alcun titolo esecutivo che possa dar luogo alla emissione di una cartella esattoriale di pagamento v. Cass., 14 dicembre 2009, n. 26173.

[18] Così, infatti, Cass., 14 febbraio 2007, n. 3338: "In tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, il verbale di contestazione che non sia stato impugnato dal destinatario né mediante ricorso giurisdizionale innanzi al g.d.p. né mediante ricorso amministrativo innanzi al Prefetto, acquista efficacia di titolo esecutivo, legittimando la emissione della cartella esattoriale su di esso fondata nei cui confronti non è più ammissibile il ricorso attraverso il quale vengano dedotti non già vizi suoi propri, ma contestazioni relative al contenuto del verbale di contestazione, suscettibili di essere proposte in sede di opposizione contro quest'ultimo".

[19] "In caso di violazione al codice della strada da cui consegua la sansone amministrativa accessoria della decurtazione dei punti della patente, il ricorso avverso la violazione principale non elide, in capo al proprietario del veicolo, l'obbligo di comunicare i dati del conducente richiesti dalla P.A., che attiene ad un dovere di collaborazione di natura autonoma ed e separatamente sanzionato, sicché la comunicazione con la quale l'opponente si sia limitato a riferire dell'avvenuta presentazione del ricorso non ha carattere esaustivo poiché l'obbligo, nelle more del giudizio, resta solo sospeso e condizionato e si riattiva in caso di esito sfavorevole, con nuova decorrenza dei termini dal deposito della sentenza di primo grado, provvisoriamente esecutiva ai sensi dell'art. 282 c.p.c." (Cass., 23 luglio 2015, n. 15542).

termine a carico del contravventore per pagare o ricorrere. La tardività della notifica del verbale deve essere elevata a motivo di opposizione, analogamente a quanto si ritiene a proposito della notifica del decreto ingiuntivo eseguita oltre il termine di cui all'art. 644 c.p.c.[20] La differenza tra le due fattispecie è che l'inefficacia del provvedimento monitorio non ha conseguenze sostanziali, mentre la notifica tardiva del verbale libera il destinatario (non anche il coobbligato[21]) dall'obbligazione sanzionatoria. Identico, tuttavia, è l'effetto prodotto dall'acquiescenza del destinatario passivo: se l'inosservanza del termine ex art. 201 c.d.s. non è tempestivamente dedotta con il ricorso al prefetto od al giudice di pace, la questione resta preclusa e non può costituire motivo di opposizione alla successiva cartella di pagamento, così come l'ingiunto non può dolersi con l'opposizione all'esecuzione che la misura monitoria sia stata dichiarata esecutiva ex art. 647 c,p,c, nonostante la tardiva notifica.

3. La sussidiarietà dell'opposizione all'esecuzione.

La decisione delle Sezioni unite merita di essere approvata, costituendo applicazione del principio di sussidiarietà dell'opposizione all'esecuzione. La regola, operante per i titoli giudiziali[22], viene rettamente estesa ai titoli paragiudiziali, per i quali è previsto l'onere, a carico del debitore, dell'impugnazione in sede cognitiva con il congruo mezzo: la notificazione del verbale di contestazione (o dell'ordinanza-ingiunzione) funge da *provocatio ad opponendum*, secondo la struttura tipica del rito monitorio; il titolo esecutivo viene ad esistenza quando è scaduto il termine per l'opposizione, decorrente dalla notifica. Il regime di stabilità dei titoli di formazione amministrativa differisce, pertanto, da quello dei titoli di formazione privata, la cui contestazione può essere affidata all'opposizione all'esecuzione. Sul provvedimento sanzionatorio non tempestivamente impugnato non si forma il giudicato, stante la natura extraprocessuale dell'atto, ma una preclusione che – al pari di quella *pro iudicato*, di redentiana memoria[23] – osta alla ripetibilità dell'indebito.

L'equiparazione dei titoli paragiudiziali al decreto ingiuntivo preclude l'invocazione da parte del debitore non opponente, ai sensi dell'art. 1306 c.c., del giudicato favorevole al coobbligato opponente[24]; e ciò in disparte la considerazione che tale norma è ritenuta inapplicabile alle obbligazioni solidali di fonte pubblicistica[25]. Ne deriva che l'autore della violazione, od il responsabile in solido, che abbia prestato acquiescenza alla misura afflittiva, astenendosi dall'impugnarla tempestivamente, non può fondatamente pretendere di ridiscutere, mediante l'opposizione di merito all'esecuzione, l'esistenza del diritto dell'ente impositore alla riscossione della sanzione, potendo soltanto allegare fatti sopravvenuti alla scadenza del termine per l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione ovvero vizi che ne importino l'inesistenza. Né in sede di

[20] V., *ex multis*, Cass., 2 aprile 2010, n. 8126.
[21] Cass., Sez. un., 22 settembre 2017, n. 22082.
[22] V., in luogo d'altri, GARBAGNATI, Opposizione all'esecuzione (diritto processuale civile), Nss. dig. it., XI, Torino, 1965, 1071; MANDRIOLI, Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi, Enc. dir., XXX, Milano, 1980, 440 ss.; ORIANI, Opposizione all'esecuzione, Dig. civ., XIII, Torino, 1995, 590 ss.; VACCARELLA, Opposizioni all'esecuzione, Enc. giur., XXI, Roma, 1990, 4.
[23] REDENTI, Diritto processuale civile, III, II ed., Milano, 1957, 26 (sul decreto ingiuntivo non opposto), 198 (sul risultato dell'espropriazione forzata).
[24] Così, in tema di decreto ingiuntivo, da ultimo Cass., 26 luglio 2016, n. 15417.Ed invero "in tema di obbligazioni solidali l'effetto espansivo della sentenza previsto dall'art. 1306 c.c. riguarda solo il coobbligato che non abbia partecipato al giudizio; se, invece, il coobbligato ha partecipato al giudizio ma non ha impugnato la sentenza anche per lui sfavorevole, la preclusione processuale prevale sulla estensione del giudicato favorevole di diritto sostanziale, del quale il coobbligato non impugnante non può giovarsi" (Cass.,15 aprile 2016, n. 7585).
[25] In materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme del codice della strada, si è infatti statuito che "la previsione, ex art. 196 c.d.s., della solidarietà tra proprietario e conducente responsabile della violazione comporta comunque l'emissione di due distinti provvedimenti irrogativi delle sanzioni rispetto ai quali ciascuno degli obbligati è titolare di un'autonoma facoltà di opposizione, assoggettata al termine di decadenza previsto nell'art. 203 dello stesso codice; pertanto, chi abbia fatto decorrere inutilmente tale termine non può avvalersi della sentenza favorevole emessa nei confronti dell'altro coobbligato, non prevedendo la normativa di settore alcuna correlazione tra i due provvedimenti ed essendo inoperante l'art. 1306 c.c., applicabile esclusivamente alle obbligazioni solidali di fonte privatistica" (Cass., 26 settembre 2007, n. 20006).

opposizione all'esecuzione può essere chiesta la disapplicazione dell'ordinanza-ingiunzione non impugnata, invocandosi l'art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248. Il correlativo potere non può essere esercitato dal giudice ordinario, atteso che contro il provvedimento la legge appresta il rimedio esclusivo dell'opposizione, sottoposta ad un termine perentorio di decadenza[26]. E' pertanto infondata l'opposizione ex art. 615, comma 1, c.p.c. con la quale un coobbligato, che aveva prestato acquiescenza all'ordinanza-ingiunzione, invochi l'estensione in suo favore della sentenza che, in accoglimento dell'opposizione ex art. 22 legge n. 689/1981 proposta da altro coobbligato, abbia ridotto la misura della sanzione amministrativa[27]. Pur trattandosi di atto di natura amministrativa e non giurisdizionale, l'opposizione diretta a contestare vizi procedimentali o di merito dell'ordinanza-ingiunzione è infatti sottoposta ad un termine di decadenza, non diversamente dall'opposizione a decreto ingiuntivo. Il condebitore che non abbia assolto l'onere della tempestiva impugnazione subisce dunque il consolidamento degli effetti del provvedimento sanzionatorio.

In applicazione dei principi di conservazione e conversione degli atti processuali (il secondo inteso quale specificazione del primo, espressione del generale principio di economia giuridica), alla cui stregua un atto inidoneo a produrre un certo effetto può tuttavia produrne un altro (art. 159, comma 3, c.p.c.) od essere diversamente qualificato dal giudice affinchè non resti completamente inefficace[28], tuttavia, l'opposizione all'esecuzione si converte in opposizione a verbale di contestazione ove sia stata proposta con ricorso depositato entro trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento e l'opponente abbia contestato nel merito la pretesa sanzionatoria, stante l'omessa notifica del verbale di contestazione (se invece il verbale era stato notificato tardivamente, il destinatario aveva l'onere di impugnarlo). La conversione opera anche se il giudice adito è incompetente, purchè segua la tempestiva riassunzione della causa davanti al giudice competente, con salvezza dell'effetto impeditivo della decadenza[29].

4. Le possibili implicazioni sistematiche.

La pronuncia delle Sezioni unite dovrebbe sollecitare la revisione della consolidata giurisprudenza di legittimità che, ove l'esecuzione sia minacciata od iniziata in forza di decreto ingiuntivo dichiarato definitivamente esecutivo in difetto di tempestiva opposizione, concede al debitore l'opposizione ex art. 615 c.p.c. ove costui deduca l'inesistenza della notifica del provvedimento monitorio, mentre lo onera

[26] In tal senso si è pronunciata la S.C.: "In tema di opposizione a sanzione amministrativa, il potere del giudice ordinario di disapplicare gli atti amministrativi riguarda solo quegli atti imperativi che costituiscono il presupposto della sanzione, fondando la soggezione del privato ad obblighi, positivi o negativi, per la cui inosservanza è comminata la sanzione, e non può, invece, trovare applicazione con riferimento agli atti amministrativi direttamente irrogativi della sanzione, quale un'ordinanza-ingiunzione emessa legge n. 689 del 1981, nei cui confronti è ammessa, invece, l'opposizione di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, unico mezzo attraverso il quale gli interessati possono ottenere l'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria" (Cass., 29 maggio 2009, n. 12679: nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza della Corte di appello che aveva respinto la richiesta di ripetizione di una somma di denaro versata a titolo di sanzione amministrativa, richiesta avanzata sul presupposto che un'ordinanza-ingiunzione, non autonomamente impugnata e quindi definitiva, potesse essere disapplicata in quanto contenente statuizioni illegittime).

[27] App. L'Aquila, 11 maggio 2017, T. c. P.N.M., inedita.

[28] La conversione del negozio nullo è un istituto di diritto sostanziale. Tuttavia, la giurisprudenza ha individuato ipotesi non codificate di conversione degli atti processuali civili. Il termine è tuttavia usato impropriamente, trattandosi, a seconda dei casi, di riduzione quantitativa degli effetti dell'atto ex art. 159, comma 3, c.p.c. (conversione della citazione in ricorso) ovvero di potere giudiziale di riqualificazione del mezzo d'impugnazione (conversione del ricorso per cassazione in regolamento di competenza): sul tema v. SALVANESCHI, Riflessioni sulla conversione degli atti processuali di parte, Riv. dir. proc., 1984, 121 ss., spec. 132 ss. Nel senso che la regola della conversione costituisce specificazione del generale principio di conservazione dell'atto v. pure BESSO(-LUPANO), Degli atti processuali, in Commentario del codice di procedura civile, a cura di Chiarloni, Bologna, 2016, 755.

[29] Sulla convertibilità dell'opposizione a precetto in opposizione tardiva a decreto ingiuntivo, del quale il debitore sia venuto a conoscenza soltanto a seguito della notifica del precetto, v. Cass., 1° dicembre 2010, n. 24398.

dell'opposizione tardiva di cui all'art. 650 c.p.c., qualora denunci un vizio della notificazione non riconducibile all'inesistenza[30].

La distinzione così operata fra le due fattispecie è artificiosa. La notifica costituisce adempimento distinto e successivo rispetto al provvedimento, talchè l'omissione della prima non può risolversi in vizio del secondo, come si argomenta *a contrario* dall'art. 159 c.p.c. Il decreto ingiuntivo esiste fin dal deposito in cancelleria; la notifica è condizione non di esistenza, ma di efficacia (art. 644 c.p.c.)[31]; se, nonostante l'omissione o la giuridica inesistenza della notifica, il provvedimento monitorio viene erroneamente munito della clausola ai sensi dell'art. 647 c.p.c., il rimedio è l'opposizione tardiva, in quanto ad essere contestato è un titolo di formazione giudiziale, contro il quale l'opposizione all'esecuzione è improponibile, se non per allegare fatti sopravvenuti al giudicato. Sul piano epistemico non si ravvisano differenze tra un vizio che, pur non inducendo nullità, impedisce la tempestiva conoscenza dell'atto (e perciò restituisce nel termine il debitore, ai sensi dell'art. 650 c.p.c.) ed una omissione che parimenti impedisce che l'atto sia reso noto al destinatario: sussiste diversità ontologica tra una notifica viziata ed una notifica omessa, ma per il debitore l'una e l'altra sono egualmente inidonee a renderlo partecipe del contenuto dell'atto.

A questa identità effettuale deve corrispondere identità di tutela: l'ingiunto ha l'onere di opporsi al decreto ingiuntivo quando ne venga legalmente a conoscenza e lo strumento idoneo allo scopo non può essere l'opposizione all'esecuzione, inammissibile contro i titoli giudiziali non ancora definitivi. E poiché il decreto ingiuntivo (ma il ragionamento vale anche per i titoli amministrativi e segnatamente per il verbale di contestazione) non può conseguire la irrevocabilità se non quando sia stato notificato e sia scaduto il termine per l'opposizione, se la notifica non è stata eseguita ovvero risulta viziata il provvedimento costituisce ancora titolo provvisorio, caducabile nel processo a cognizione piena instaurabile per iniziativa del soggetto passivo.

Se l'opposizione ex art. 7 d.lgs. n. 150/2011 è proposta contro la cartella di pagamento, non preceduta dalla notifica del verbale di contestazione, il termine decorre dalla notifica della cartella, che tiene luogo del precetto[32]. Per l'opposizione tardiva a decreto ingiuntivo l'art. 650 c.p.c. non fissa il *dies a quo*[33], ma il *dies ad quem*, vietando l'opposizione decorsi dieci giorni dal pignoramento o dal primo atto dell'esecuzione in forma specifica. Secondo la Cassazione il primo comma prevede il termine ordinario di quaranta giorni, decorrente dalla conoscenza del decreto irregolarmente notificato, mentre il terzo comma fissa il termine di chiusura di dieci giorni dal compimento del primo atto di esecuzione; ne consegue che il termine stabilito dal terzo comma non esclude l'operatività di quello previsto dal primo comma[34]. *Alteris verbis*, l'opposizione è ammessa entro dieci giorni dal pignoramento, a condizione che non siano già trascorsi quaranta giorni dalla conoscenza del decreto: la conclusione va condivisa, disponendo in tal caso l'ingiunto di un congruo termine per opporsi. Ma se il debitore viene a conoscenza della misura monitoria soltanto a seguito dell'accesso dell'ufficiale giudiziario, richiesto dal creditore di procedere all'apprensione della cosa mobile della quale è stata ingiunta la consegna od a pignoramento mobiliare, ovvero della notifica dell'atto di pignoramento immobiliare o presso terzi, è irragionevole che possa fruire di uno *spatium temporis* così ristretto per approntare l'opposizione: non è in tal caso assicurata l'effettività del diritto di difesa, in violazione dell'art. 24 cost. Il termine previsto dal codice vigente è addirittura inferiore a quello di quindici giorni di cui all'art. 20 r.d. 7 agosto 1936, n. 1531 (decorrente dal pignoramento o dall'accesso dell'usciere incaricato dell'esecuzione per consegna ex art. 742

[30] Così, da ultimo, Cass., 31 agosto 2015, n. 17308; Cass., 22 gennaio 2014, n. 1219; Cass., 7 luglio 2009, n. 15892; implicitamente in tal senso anche Cass., Sez. un., 12 maggio 2005, n. 9938, Giust. civ., 2006, I, 2119, con nota di SARACENI.

[31] Secondo CONTE, Del procedimento d'ingiunzione, in Commentario del codice di procedura civile, a cura di Chiarloni, Bologna, 2012, 392, invece, "l'inesistenza della notifica travolge il titolo a differenza della nullità".

[32] L'equiparazione della cartella al precetto è comunemente riconosciuta dalla giurisprudenza: v., da ultimo, Cass., 23 gennaio 2017, n. 1698.

[33] Che ANDRIOLI, Commento al codice di procedura civile, IV, III ed., Napoli, 1964, 91 identifica in quello del primo atto di esecuzione: ma la norma non sembra autorizzare questa pur autorevole interpretazione.

[34] Cass., 29 agosto 2011, n. 17759.

c.p.c. 1865); la disciplina anteriore, invece, prevedeva l'opposizione tardiva, quando il decreto non fosse stato notificato all'ingiunto in persona propria, senza alcun termine esplicito ed addirittura concedendogli "azione per risarcimento danni fondata sulla insussistenza della pretesa del creditore", esperibile nei sei mesi successivi alla vendita (artt. 11 e 15 r.d. 24 luglio 1922, n. 1036; si ricordi che l'opposizione contumaciale, avente natura analoga all'opposizione monitoria[35], era invece ammessa "sino al primo atto di esecuzione della sentenza" dall'art. 477 c.p.c. 1865).

L'assimilazione dei titoli amministrativi al decreto ingiuntivo comporta in definitiva che, come la contestazione del credito alla riscossione della sanzione amministrativa pecuniaria, quando la notifica del verbale di contestazione sia stata omessa o risulti nulla, vada proposta mediante opposizione alla cartella di pagamento entro trenta giorni dalla relativa notifica, così la contestazione del credito dell'ingiungente, nell'ipotesi che il provvedimento monitorio non sia stato validamente partecipato al debitore (sia la notifica omessa, giuridicamente inesistente o soltanto irregolare), debba svolgersi nelle forme dell'opposizione tardiva, entro quaranta giorni dalla legale conoscenza dell'ingiunzione. Per converso, la notifica tardiva del verbale o dell'ingiunzione non dispensa il soggetto passivo dall'onere dell'impugnazione. In entrambi i casi, l'opposizione all'esecuzione è ammessa soltanto per denunciare fatti impeditivi, modificativi od estintivi del diritto sostanziale posteriori alla definitività dell'atto di applicazione della sanzione, amministrativa o giurisdizionale.

Resta peraltro fermo che tale definitività converte il termine prescrizionale infradecennale nel termine ordinario soltanto quando assista un titolo giudiziale recante condanna, quale il decreto ingiuntivo: il verbale di contestazione, l'ordinanza-ingiunzione e la cartella di pagamento non impugnati rendono incontestabile il credito, ma il diritto alla riscossione della sanzione si prescrive in cinque anni, non applicandosi l'art. 2953 c.c.[36] Se il contravventore impugna il verbale, la sentenza che rigetta l'opposizione, determinando la sanzione in misura compresa tra il minimo ed il massimo edittale, ha contenuto sostanzialmente condannatorio, imponendo al soccombente l'obbligo di pagare la somma dovuta all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore (art. 7, comma 11, d.lgs. n. 150/2011): in tal caso l'*actio iudicati* è esperibile entro dieci anni. Qualora, invece, l'obbligato resti inerte, la prescrizione resta quella, di durata quinquennale, prevista dall'art. 28 legge n. 689/1981, richiamato dall'art. 209 c.d.s.

[35] CHIOVENDA, Istituzioni di diritto processuale civile, I, II ed., Napoli, 1960 (rist.), 226; CARNELUTTI, Sistema del diritto processuale civile, II, Padova, 1938, 621. Sui precedenti storici dell'opposizione tardiva nonché per riferimenti comparatistici v. TARZIA, Decorrenza del termine per l'opposizione tardiva a decreto ingiuntivo, Riv. trim. dir. proc. civ., 1961, 1019 ss.
[36] Cass., Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23397.