

Civile Sent. Sez. 2 Num. 2861 Anno 2026

Presidente: CARRATO ALDO

Relatore: PAPA PATRIZIA

Data pubblicazione: 09/02/2026



SENTENZA

sul ricorso 12384 – 2025 proposto da:

avv. MANDRUZZATO PIERGIOVANNI, rappresentato e difeso da se stesso, con indicazione dell'indirizzo pec;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Polibio 15, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Lepore dal quale è rappresentato e difeso con gli avv.ti Antonello Mandarano, Maria Lodovica Bognetti e Elena Maria

Ferradini dell'Avvocatura comunale di Milano, giusta procura speciale in calce al controricorso, con indicazione degli indirizzi pec;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 2933/2025 del TRIBUNALE di MILANO, pubblicata il 4 aprile 2025;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 6/11/2025 dal consigliere PATRIZIA PAPA;

sentito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale CARMELO CELENTANO, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

uditi i difensori delle parti.

FATTI DI CAUSA

1. Con atto di citazione del 15/3/2019, l'avv. Piergiovanni Mandruzzato conveniva in giudizio, dinnanzi al Giudice di pace di Milano, il Comune di Milano, proponendo opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento n. 20190430119880001234121, adottata ai sensi dell'art. 3 r.d. n. 639/1910, notificatagli in data 15 febbraio 2019, per il pagamento dell'importo di euro 607,00 dovuto a titolo di sanzioni per violazioni del Codice della strada e maggiorazioni di mora relative al verbale di accertamento n. 01948020 del 16/6/2014.

In particolare, l'opponente rappresentava che il verbale risultava a lui notificato soltanto in data 3 febbraio 2015 e, pertanto, oltre i termini di 90 giorni prescritti dall'art. 201 del d.lgs. n. 285/1992, recante il nuovo Codice della strada, con conseguente decadenza dal potere sanzionatorio.

2. Nel contraddittorio del Comune, con sentenza n. 4811/2020, il Giudice di pace di Milano respingeva l'opposizione, ritenendo la questione della decadenza preclusa dalla mancata opposizione tempestiva al verbale di accertamento.

3. Con sentenza n. 2933/2025, il Tribunale di Milano, qualificata correttamente l'azione come opposizione avverso un'ordinanza-ingiunzione ex art. 3 r.d. n. 639 del 1910, concernente la riscossione delle sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada, rigettava l'appello dell'avv. Mandruzzato, confermando che l'attività di riscossione si fondasse su un verbale di contestazione divenuto definitivo a seguito di mancata opposizione.

4. Avverso la suddetta sentenza, Piergiovanni Mandruzzato ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad un solo motivo, a cui il Comune di Milano ha resistito con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

4.1. La causa è stata avviata alla trattazione in pubblica udienza a cui risultava fissata, a seguito di rinvio da adunanza, altro ricorso, iscritto al n. 13489/2022, involgente la stessa questione giuridica, seppure avente ad oggetto l'impugnazione di diversa sentenza. L'avv. Mandruzzato ha chiesto, perciò, la riunione dei due ricorsi da lui proposti.

Il Procuratore generale, in persona del sostituto Carmelo Celentano, ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Preliminarmente, ritiene il Collegio che non ricorrano i presupposti per la chiesta riunione: l'economia processuale e la certezza del diritto, la cui garanzia costituisce la finalità sottesa alla riunione di procedimenti relativi a cause connesse, previsto dall'art. 274 cod. proc. civ., restano, infatti, comunque non pregiudicate dalla trattazione e decisione, seppure separata, nella medesima udienza e da parte dello stesso Collegio (tenendosi, peraltro, conto che i ricorsi

riguardano l'impugnazione di due diverse sentenze, relative a differenti vicende procedurali e processuali presupposte).

1. Con l'unico motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., l'avv. Piergiovanni Mandruzzato ha denunciato la violazione dell'art. 201, comma quinto, del d. lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, degli artt. 6 e 7 d.lgs. n. 150 del 2011, nonché dell'art. 139 cod. proc. civ., per avere il Tribunale ritenuto che la tardività della notifica dei verbali di accertamento debba necessariamente essere contestata nel termine e con il mezzo dell'opposizione al verbale stesso, risultando altrimenti preclusa, anche in sede di opposizione all'ingiunzione di pagamento.

Secondo il ricorrente, il comma quinto dell'art. 201 cod. strada disporrebbe che il mancato rispetto del termine per la notifica del verbale al presunto contravventore determina – per ciò stesso – l'estinzione dell'obbligazione di pagamento della sanzione, con la conseguenza che ogni eventuale atto dell'Amministrazione successivo, che abbia a presupposto il verbale notificato tardivamente, non potrebbe costituire un valido fondamento della pretesa della medesima Amministrazione: l'obbligazione estinta a causa della tardività della notifica non potrebbe, infatti, «resuscitare» (così in ricorso) sol perché il destinatario della notifica tardiva non ha proposto opposizione; in conseguenza, anche eventuali cartelle o ingiunzioni di pagamento fondate sul verbale notificato tardivamente al presunto trasgressore costituirebbero un titolo esecutivo relativo a un diritto di credito ormai estinto; la giurisprudenza di legittimità formatasi dopo la pronuncia delle Sezioni Unite n. 22080/2017 richiamata nella sentenza qui impugnata, confermerebbe che l'estinzione dell'obbligo del destinatario si verifica automaticamente e immediatamente quale conseguenza

della circostanza di fatto della notifica tardiva; in particolare, è stato invocato il principio affermato nell'ordinanza n. 11789/2019, emanata dalla Sezione VI-2 di questa Corte, secondo cui se la P.A. non dimostra di aver eseguito tempestivamente e validamente la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria deve considerarsi definitivamente estinta.

1.1. Il motivo è infondato.

Il Tribunale, confermando la decisione del Giudice di pace appellata dall'avv. Mandruzzato per l'asserita estinzione della pretesa di pagamento dell'ente conseguente alla tardività della notifica del verbale di accertamento rispetto al termine previsto dal quinto comma dell'art. 201 cod. strada, ha sottolineato la differenza – richiamando la sentenza n. 22080/2017 delle Sezioni unite di questa Corte - tra il caso di omessa o invalida notifica che abbia precluso all'interessato la conoscenza del verbale di accertamento e il caso in cui il verbale sia stato conosciuto dall'interessato a seguito di notificazione valida, ma tardiva: soltanto nella prima ipotesi l'asserito trasgressore, in realtà venuto a conoscenza del verbale per la prima volta con la notifica della cartella di pagamento, ha fondatamente la possibilità di proporre opposizione nel termine di 30 giorni dalla notifica di tale atto; nel secondo caso, invece, cioè quando una notifica del verbale vi sia stata, sia pure tardiva, lo stesso destinatario avrà l'onere di opporsi e l'azione dovrà essere esercitata nel termine di trenta giorni decorrente dalla notificazione (ancorché tardiva) del verbale di accertamento, non essendovi ragioni di tutela del destinatario della sanzione che impongano di attendere la notificazione della cartella di pagamento. Questa distinzione è stata fondata sulla considerazione giuridica che la violazione dell'obbligo di notificazione tempestiva non impedisce la

venuta a esistenza del titolo esecutivo, ma ne integra soltanto un vizio formale, perché è stato invalido o irregolare il suo procedimento di formazione.

La motivazione è pienamente conforme ai principi stabiliti dalle Sezioni unite di questa Corte e dalla giurisprudenza successiva invocata in ricorso.

1.2. In particolare, nel punto 4.3. della sentenza n. 22080/17, le Sezioni Unite di questa Corte hanno proprio rimarcato che dal punto di vista procedurale la notifica tempestiva si configura come requisito di validità del titolo esecutivo che, pur esistente e dotato di efficacia esecutiva, se non notificato, resta tuttavia contestabile, malgrado l'iscrizione al ruolo esattoriale che ne è seguita, perché colui che avrebbe dovuto contestarlo non è stato messo in condizione di conoscere l'accertamento; il verbale è, infatti, provvedimento (ed anche titolo) esecutivo pur non essendo definitivo l'accertamento in esso contenuto.

La notificazione tempestiva non è, perciò, un requisito di esistenza, ma soltanto di validità nei termini appena esposti: in conseguenza, quando non è stata impedita la conoscenza della contestazione da parte del destinatario della sanzione, sia pure a mezzo di una notifica tardiva, la mancata proposizione del ricorso al prefetto (o, in alternativa, direttamente dinanzi al giudice nelle forme di cui all'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011 ed ai sensi dell'art. 204-bis d. lgs. n. 285/1992, in caso di opposizione a verbale di accertamento per violazione al cod. strada) e l'omesso pagamento in misura ridotta non potrebbero non dare luogo all'esecutività del provvedimento sanzionatorio, non solo esistente ma anche notificato; ugualmente l'eventuale ricorso al Giudice di pace per fare valere la tardività della

notificazione non impedirebbe, di per sé, come detto sopra, l'efficacia esecutiva del titolo stragiudiziale, pur invalidamente formato.

Nel sistema delineato dal codice della strada (e, oggi, dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011) il rimedio tipico per fare valere i vizi del titolo esecutivo costituito dal verbale di accertamento deve allora essere individuato nell'opposizione a questo verbale, senza alcuna distinzione tra diversi vizi di forma (non essendovi un apparato normativo che, pur tenendo conto delle debite differenze, consenta di distinguere tra inesistenza, da un lato, e nullità o tardività della notificazione dall'altro).

1.3. Questa ricostruzione dogmatica resta, secondo questo Collegio, non dubitabile nella sua coerenza.

Nella fattispecie in esame, è lo stesso avv. Mandruzzato a riconoscere che una notifica del verbale di accertamento, seppure tardiva, vi è stata.

A quella notifica tardiva del verbale è poi seguita l'ordinanza ingiunzione ex r.d. 639/1910 che è atto di riscossione coattiva dei tributi comunali, con le congiunte caratteristiche di precetto e di atto esecutivo; il procedimento di opposizione, secondo l'art. 32 d. lgs. n. 150/2011, è regolato dal rito di cognizione ordinaria e dà luogo ad un procedimento ordinario di cognizione, diretto ad accertare l'illegittimità della pretesa fatta valere dal creditore, con conseguente potere/dovere del giudice di accertare anche il rapporto sostanziale.

Deve, allora, qui ribadirsi che l'ipotesi della omissione della notifica del verbale è differente da quella qui in esame perché in questo caso il primo atto utile per la conoscenza della contestazione non è stato, per l'asserito trasgressore, direttamente l'ingiunzione o la

cartella di pagamento, ma quel verbale (pur se) notificato fuori termine.

È, pertanto, inconferente il richiamo all'ordinanza della Sez. 6 - 2 n. 11789 del 06/05/2019, perché in quel caso l'invalidità assoluta della notificazione del presupposto verbale di accertamento è stata accertata con efficacia di giudicato in seguito al positivo esperimento del giudizio di querela di falso dell'attestazione, a opera dell'agente notificatore, circa l'avvenuto compimento delle attività di cui all'art. 139 c.p.c.

Nella specie, come detto, non risulta dall'impugnata sentenza che sia mai stata prospettata l'inesistenza o la mancanza della notifica.

1.3.1. Invero, l'atto di applicazione della sanzione giurisdizionale o amministrativa esiste fin dalla sottoscrizione da parte del pubblico ufficiale emanante, ma diviene eseguibile soltanto a seguito della notificazione; 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, che accertano irretrattabilmente l'esistenza e l'ammontare del credito vantato da un ente pubblico quando siano rimasti non impugnati da parte dell'intimato; in altri termini, vige il cosiddetto onere della contestazione di questi titoli, nel senso che i loro vizi devono essere fatti valere nel termine e con il mezzo previsti dalla legge.

Ebbene, anche il verbale di contestazione, pur non contenendo un ordine espresso di pagare, costituisce un provvedimento *lato sensu* monitorio perché avverte l'intimato che, scaduto il termine per l'adempimento o il ricorso, la pubblica amministrazione avrà titolo esecutivo per somma pari alla metà del massimo edittale, sicché il

credito è determinabile. In particolare, con l'avvertimento si offre al destinatario, a seguito della notifica del verbale, l'alternativa tra il pagamento in misura ridotta entro sessanta giorni (art. 202, comma 1, cod. strada) o il ricorso al prefetto entro sessanta giorni (art. 203, comma 1, cod. strada) o il ricorso al giudice di pace entro trenta giorni (art. 204 bis cod. strada).

Se non si verifica alcuna di queste impugnazioni il verbale acquista efficacia di titolo esecutivo (Cass. Sez. 1, n. 10403 del 2/07/2003): sul punto, questa Corte ha chiarito che in materia di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada il ricorso al Prefetto avverso il verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada - secondo l'interpretazione adeguatrice dell'art. 142 bis, primo comma, d.P.R. n. 393 del 1959 (previgente cod. strad.), nel testo di cui all'art. 24 legge 24 marzo 1989 n. 122 e, quindi ora, dall'art. 203, terzo comma, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 nuovo cod. strad., prescritta dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 255 e 311 del 1994, ordinanza n. 315 e sentenza n. 437 del 1995, non costituisce presupposto processuale per poter adire il giudice ordinario e quindi il previo esperimento di tale ricorso amministrativo è meramente facoltativo, potendo l'interessato rivolgersi al giudice indipendentemente e immediatamente (Cass. Sez. un., 1° luglio 1997, n. 5897).

È sufficiente che la notifica sia eseguita, anche oltre il prescritto termine decorrente dall'accertamento, affinché scatti il termine a carico del contravventore per pagare o ricorrere.

In mancanza, secondo l'ultimo comma dell'art. 203 cod. strada, il verbale di accertamento costituisce titolo esecutivo, in deroga all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, come previsto per l'ipotesi in cui

l'interessato non si avvalga del ricorso al prefetto né effettui il pagamento in misura ridotta (sulla natura di titolo esecutivo, tra le tante, Sez. U, n. 22080 del 22/09/2017; Sez. 6 - 2, n. 9059 del 1°/4/2021; Sez. 2, n. 29738 del 26/10/2023); per la rilevata equipollenza dei ricorsi, il titolo esecutivo si forma perciò proprio a seguito della notifica, non seguita né dal pagamento in misura ridotta né dall'opposizione in via amministrativa o giudiziale.

Lo stesso codice della strada prevede, dunque, che quell'obbligo di pagamento che sorge a carico del trasgressore per effetto della commissione dell'illecito amministrativo, a seguito della notifica del verbale, resti incontestabile in mancanza di opposizione.

La disposizione del comma quinto del precedente articolo 201 va, quindi, interpretata - ed è questo il principio di diritto risolutivo della questione per cui si è ritenuta sussistente l'opportunità di rimettere il ricorso alla pubblica udienza - nel senso di ricondurre l'estinzione del potere sanzionatorio alla non tempestiva notificazione del verbale, ma purché fatta valere nelle forme e nei termini previsti dalla legge.

1.4. In altri termini, la notificazione del verbale di accertamento, per come delineata dal legislatore nella norma apposita, non è presupposto di esistenza del titolo esecutivo, ma, piuttosto, è fatto costitutivo della fattispecie, consistente nell'assoggettamento incontestabile all'obbligo di pagare la sanzione: il fatto estintivo conseguente al mancato rispetto dei termini prescritti per legge attiene all'agire dell'Amministrazione e, perciò, non impedisce la formazione del titolo esecutivo stragiudiziale quanto piuttosto ne costituisce un vizio del procedimento formativo; in conseguenza, come tale, questo vizio - per poter incidere sull'obbligo di pagamento - deve necessariamente essere sottoposto a scrutinio nelle forme prescritte

dalla legge e, cioè, mediante una tempestiva opposizione a quella notifica tardiva.

Risulta così evidente la differenza con la fattispecie della omissione della notifica del verbale, perché in tale ipotesi è la notifica dell'ingiunzione o della cartella di pagamento a rendere eseguibile l'atto di applicazione della sanzione pur venuta ad esistenza fin dalla sottoscrizione da parte del pubblico ufficiale emanante; pertanto, in questa ipotesi, è con l'opposizione all'ingiunzione o alla cartella di pagamento che soltanto è possibile far valere l'estinzione ex art. 201 comma quinto cod. strada (cfr. S.U. n. 22080/2017 cit.).

È quanto accade nei procedimenti monitori, rimarcate le necessarie differenze: il decreto ingiuntivo non notificato nel termine previsto dalla legge è inefficace ex art. 644 cod. proc. civ.; questa inefficacia non ha conseguenze sostanziali, mentre la notifica tardiva del verbale libera il destinatario dall'obbligazione sanzionatoria.

Identico, tuttavia, è l'effetto prodotto dall'acquiescenza del destinatario passivo: se l'inosservanza del termine ex art. 201 cod. strada non è tempestivamente dedotta, dopo la notifica del verbale, con il ricorso al prefetto o al giudice di pace, la questione resta preclusa e non può costituire motivo di opposizione alla successiva ingiunzione o alla cartella di pagamento; allo stesso modo l'ingiunto non può dolersi con l'opposizione all'esecuzione che la misura monitoria sia stata dichiarata esecutiva ex art. 647 cod. proc. civ. nonostante la tardiva notifica; infatti, qualora il creditore, munito di decreto ingiuntivo, provveda a rituale notificazione del medesimo, ancorché dopo il decorso del termine d'efficacia fissato dall'art 644 cod. proc. civ., le ragioni del debitore, comprese quelle relative all'inefficacia del titolo prevista dalla citata norma, possono essere fatte valere soltanto con

l'ordinaria opposizione da esperirsi nel termine di legge e non anche attraverso gli strumenti previsti dagli artt. 188 disp. att. cod. proc. civ. (ricorso per la declaratoria d'inefficacia del decreto) e 650 cod. proc. civ. (opposizione tardiva) che presuppongono, rispettivamente, la mancanza o la giuridica inesistenza della notificazione del decreto e il difetto di tempestiva conoscenza del decreto stesso per irregolarità della notificazione o per caso fortuito o forza maggiore (Cass. Sez. 3, n. 36496 del 24/11/2021).

2. Alla stregua delle complessive argomentazioni svolte, il ricorso deve essere rigettato, con conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio in favore del controricorrente Comune di Milano, liquidate come in dispositivo in relazione al valore della causa e alle attività difensive svolte.

Come stabilito da questa Corte, i compensi professionali spettanti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche, nei casi regolati *ratione temporis* dall'art. 1, comma 208, della l. n. 266 del 2005, sono comprensivi degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro, in luogo di IVA e CPA.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso;

condanna il ricorrente Piergiovanni Mandruzzato al pagamento, in favore del Comune di Milano, delle spese del presente giudizio di

legittimità, che liquida in euro 550,00 per compensi, oltre oneri riflessi, spese forfettarie nella misura del 15% ed esborsi liquidati in Euro 100,00.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte suprema di cassazione del 6 novembre 2025.

Il Consigliere rel. est.

Patrizia Papa

Il Presidente

Aldo Carrato