

Corte di cassazione
Sezione II civile
Ordinanza 21 luglio 2021, n. 20919

1. Il Tribunale di Milano con la sentenza n. 11916 del 27 ottobre 2016 ha rigettato l'appello proposto da D. Claudio avverso la sentenza del Giudice di Pace di Milano n. 14200 del 26 ottobre 2015, con la quale era stata dichiarata inammissibile l'impugnazione proposta avverso l'avviso bonario notificato l'11 febbraio 2015, avente ad oggetto il mancato pagamento di sanzioni amministrative elevate dal Comune di Milano per una serie di infrazioni al codice della strada.

La sentenza d'appello riteneva che non potesse condividersi l'assunto dell'appellante circa l'autonoma impugnabilità di siffatto atto, e che l'orientamento giurisprudenziale richiamato dall'appellante era relativo a crediti di natura tributaria, che non erano invece oggetto dell'avviso in questa sede impugnato.

Per la cassazione di tale sentenza propone [ricorso] D. Claudio sulla base di quattro motivi.

Il Comune di Milano resiste con controricorso.

2. Il primo motivo di ricorso denuncia l'erronea applicazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 546/1992 come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità.

Si deduce che in tema di contenzioso tributario sono qualificabili come avvisi di accertamento o di liquidazione tutti gli atti con i quali l'amministrazione comunica al contribuente una pretesa tributaria ormai definita, ancorché tale comunicazione non si concluda con una formale intimazione di pagamento, ma con un semplice avviso bonario.

Ne deriva che va riconosciuta la possibilità di impugnare anche quegli atti che, pur non rappresentando una pretesa impositiva nuova, assumono la forma di comunicazione al contribuente di una pretesa tributaria ormai definita.

Il motivo è infondato.

Non ignora il Collegio come questa Corte abbia effettivamente affermato in materia tributaria che anche l'avviso bonario sia suscettibile di impugnazione immediata dinanzi al giudice tributario, rientrando nel novero degli atti suscettibili di impugnativa ai sensi della previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 546/1992 (così da ultimo Cass. n. 3315/2016; Cass. n. 15957/2015).

Trattasi però di principio che deve essere limitato al solo avviso bonario concernente pretese di natura strettamente tributaria e che non può però essere esteso alla diversa ipotesi in cui, come nella fattispecie, l'avviso in questione abbia ad oggetto crediti non tributari, la cui cognizione sia di norma devoluta, come nel caso delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per violazioni del codice della strada, al giudice ordinario.

La giustificazione della diversa soluzione per gli atti concernenti pretese tributarie si giustifica, infatti, alla luce della diversa regola, ormai pacifica in giurisprudenza, per cui (cfr. da ultimo Cass. n. 1230/2020) in tema di contenzioso tributario, la natura tassativa dell'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 non preclude al contribuente la facoltà di impugnare anche quelli che, esplicitandone le concrete ragioni fattuali e giuridiche, portino a sua conoscenza una ben individuata pretesa tributaria, senza che però il suo mancato esercizio determini la non impugnabilità della medesima pretesa successivamente reiterata in uno degli atti tipici previsti dal citato art. 19 (conf. Cass. n. 2144/2020).

Trattasi però di un potere di impugnazione che ha carattere facoltativo e che non preclude la possibilità, ove non esercitato, di impugnare l'atto impositivo specificamente rientrante nel novero di quelli indicati dall'art. 19 del d.lgs. n. 546/1992 (Cass. n. 14675/2016; Cass. n. 26129/2017).

A diversa conclusione deve invece pervenirsi nel caso in cui si verta in materia di pretese non tributarie, per le quali il legislatore abbia configurato un modello processuale di tipo non impugnatorio, ma volto ad individuare specifici strumenti di tutela processuale.

Nella fattispecie, come si ricava dalla lettura del ricorso, l'avviso bonario, concernente come detto il pagamento di somme dovute a titolo di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, si fonda sull'esistenza di vizi formali proprio dello stesso avviso (difetto di motivazione in violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 e dell'art. 7 della l. n. 212/2000 stante la carente allegazione degli atti prodromici sui quali si fondava l'avviso, e carenza di una

valida sottoscrizione, essendo stata apposta un'indicazione a stampa del nominativo del funzionario responsabile), senza che le contestazioni fossero estese alla validità degli atti prodromici.

Ciò trova conferma anche nella lettura dell'atto di citazione che evidenzia come il D. lamentasse l'omessa o insufficiente motivazione dell'avviso, la legittimità della prassi amministrativa dell'invio dell'avviso bonario, la carenza di firma autografa sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del funzionario responsabile del procedimento, il tutto anche al fine di ottenere la sospensione dell'efficacia dell'avviso medesimo.

Ritiene il Collegio che il principio affermato da Cass., Sez. un., n. 22080/2017, a mente del quale sarebbe possibile l'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione *ex art.* 615 c.p.c. (e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della cartella), ove la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione, possa in ipotesi essere esteso anche all'avviso bonario, e cioè all'atto con il quale l'amministrazione formuli un invito al pagamento bonario, prima di procedere al recupero coattivo, laddove si assuma che solo con la notifica di tale atto il debitore sia venuto a conoscenza della sanzione irrogata e dovuta. L'assenza di una contestazione che investe la corretta formazione del titolo esecutivo fondante la pretesa creditoria del Comune esclude che l'impugnazione dell'avviso nella fattispecie possa assumere una funzione c.d. recuperatoria dell'opposizione a suo tempo non proposta.

È pur vero che il Giudice di Pace di Milano nella sentenza appellata n. 14200/2015 diede atto dell'avvenuta rituale notifica dei verbali di accertamento e della loro mancata opposizione, ma si tratta di considerazioni che non appaiono rivolte a rispondere ad una specifica doglianza del ricorrente, ma che rilevavano ai fini della riconduzione dell'opposizione ad una contestazione di tipo esecutivo, non avendo la stessa funzione c.d. recuperatoria.

In tale prospettiva, per ipotesi la contestazione potrebbe investire anche l'esistenza della pretesa creditoria, sebbene per ragioni sopravvenute rispetto alla formazione del titolo esecutivo, tale da legittimare, ove un'esecuzione

fosse già stata minacciata con il precetto o intrapresa, un'opposizione all'esecuzione.

Tuttavia, il mancato inizio dell'esecuzione e l'assenza della notifica del precetto non consentono la prospettazione dell'impugnazione dell'avviso bonario quale opposizione all'esecuzione, ma potrebbero legittimare un'eventuale azione di accertamento negativo della pretesa creditoria (in tal senso si veda Cass. n. 16821/2016, secondo cui, avverso la notificazione di una sentenza cui risulti erroneamente apposta la formula esecutiva, ancorché essa non costituisca idoneo titolo esecutivo, non è esperibile il rimedio dell'opposizione all'esecuzione, utilizzabile solo dopo la notificazione del relativo precetto, ma solo un'azione di accertamento negativo ove alla prima delle suddette notificazioni si accompagni, con manifestazioni di intenti coeva o precedente, un vanto espresso della pretesa coattiva, ma sempre che si contesti l'esistenza del diritto vantato).

Nella vicenda in esame, invece, in relazione alle contestazioni mosse avverso l'avviso bonario, quali dedotte in ricorso e confermate dalla lettura della citazione, risultano sollevate delle violazioni di carattere esclusivamente formale concernenti la stessa modalità di redazione dell'avviso bonario (e senza che quindi siano dedotti fatti sopravvenuti tali da incidere sull'esistenza della pretesa creditoria), le quali sono però insuscettibili di fondare un'autonoma impugnativa di tale atto.

Infatti, questa Corte (Cass. n. 16281/2016, citata) ha affermato che prima della notificazione del precetto non può sussistere in chi riceve la notifica della sentenza, ancorché erroneamente munita di formula esecutiva, il timore di essere assoggettato ad esecuzione forzata, sicché non è esperibile l'opposizione agli atti esecutivi (conf. Cass. n. 477/1971), dovendosi quindi pervenire ad analoga conclusione anche nel caso in cui, a fronte della notifica di un avviso bonario, che non è equivalente al precetto né è atto esecutivo, è inammissibile la deduzione a fondamento della sua impugnazione di vizi formali riferiti allo stesso avviso.

Il motivo deve quindi essere rigettato.

3. Il secondo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. secondo cui il Tribunale si sarebbe limitato a confermare l'inammissibilità dell'impugnazione dell'avviso bonario, senza esaminare le domande di merito del ricorrente.

Il terzo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 132, comma 2, n. 4, c.p.c. e dell'art. 118 disp. att. c.p.c., sempre in relazione alla mancanza di motivazione quanto alla lettura della sentenza non consente di comprendere le ragioni del rigetto dell'appello.

I motivi, che possono essere congiuntamente esaminati per la loro connessione, sono infondati.

Infatti, avuto riguardo al rigetto del primo motivo di ricorso, ed alla incensurabilità della declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione dell'avviso bonario, è evidente come non possa ravvisarsi alcuna omissione di pronuncia sulle doglianze sollevate dal ricorrente quanto alla validità dell'avviso. Inoltre, deve escludersi che la motivazione del giudice di merito sia affetta da anomalie tali da risultare in contrasto con il c.d. minimo costituzionale della motivazione (Cass., Sez. un., n. 8053/2014).

4. Il rigetto dei precedenti motivi rende evidente l'infondatezza anche del quarto motivo che denuncia l'erronea applicazione delle regole in materia di spese processuali e della disciplina in materia di raddoppio del contributo unificato per l'ipotesi di rigetto dell'impugnazione *ex art. 13, comma 1-bis*, del d.P.R. n. 115/2002, ma sul presupposto, rivelatosi però privo di fondamento, della bontà delle censure che investono il merito della decisione impugnata.

5. Il ricorso deve quindi essere rigettato, dovendosi regolare le spese in base al principio della soccombenza.

6. Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è rigettato, sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi dell'art. 1, comma 17, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-*quater* dell'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al rimborso in favore del controricorrente delle spese del presente giudizio che liquida in complessivi euro 1.000,00, di cui euro 200,00 per esborsi, oltre spese generali pari al 15% sui compensi ed accessori di legge, se dovuti.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115/2002, inserito dall'art. 1, comma 17, l. n. 228/2012, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente del contributo unificato per il ricorso a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.