

Civile Ord. Sez. 2 Num. 25558 Anno 2021

Presidente: D'ASCOLA PASQUALE

Relatore: OLIVA STEFANO

Data pubblicazione: 21/09/2021

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 15942-2017 proposto da:

EGON, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE
n. 36-B, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO
, che lo rappresenta e difende unitamente
all'avvocato PIERO

- ricorrente -

contro

COMUNE DI FIRENZE, in persona del sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avv.ti ANDREA e
DEBORA e domiciliato presso la cancelleria della Corte
di Cassazione

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4341/2016 del TRIBUNALE di FIRENZE,
depositata il 19/12/2016;

OR. INT.
19/10/21

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 21/07/2021 dal Consigliere Dott. STEFANO OLIVA

FATTI DI CAUSA

Egon proponeva ricorso avverso un verbale di contravvenzione per violazione di norme del codice della strada, che era stato elevato nei suoi confronti dal Comune di Firenze e gli era stato inviato presso la sua residenza, in Germania, mediante il servizio postale, in lingua tedesca e in violazione delle norme previste dal Regolamento CE n. 1393/2007 e dalla Convenzione di Strasburgo del 24.11.1977 per la notificazione degli atti amministrativi all'estero.

Nella resistenza dell'Amministrazione, il Giudice di Pace di Firenze dichiarava inammissibile il ricorso, perché proposto dopo la scadenza del termine previsto per l'impugnazione dei verbali di contravvenzione al codice della strada.

Interponeva appello avverso detta decisione il e il Tribunale di Firenze, con la sentenza impugnata, n. 4341/2016, emessa nella resistenza dell'ente locale, rigettava il gravame.

Propone ricorso per la cassazione di detta decisione Egon, affidandosi a quattro motivi.

Resiste con controricorso il Comune di Firenze.

Ambo le parti hanno depositato memoria in prossimità dell'adunanza camerale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo, il ricorrente lamenta la falsa applicazione del Regolamento CE n. 1393/2007 e della Convenzione di Strasburgo del 24.11.1997, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che il verbale di contravvenzione al codice della strada debba essere considerato alla stregua di un

atto giudiziario. Secondo il ricorrente, la normativa eurounitaria stabilisce che per la notificazione del verbale di contravvenzione si debbano seguire le regole previste per la notificazione degli atti giudiziari, ma non afferma affatto che esso abbia natura di atto giudiziario. Di conseguenza, si dovrebbe applicare la Convenzione di Strasburgo del 1977, alla quale hanno aderito sia Italia che Germania; poiché tuttavia la Germania ha espressamente sollevato riserva in relazione alla notificazione di atti impositivi esteri, sul suo territorio, secondo le forme della notifica postale, l'atto avrebbe dovuto essere notificato secondo la procedura cd. "consolare" prevista nel sopra richiamato accordo del 1977.

Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 15 del Regolamento CE n. 1393/2007, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché la procedura di notificazione a mezzo del servizio postale prevista dall'art. 14 si applicherebbe soltanto alle notificazioni eseguite dallo "stato membro" e quindi dai suoi organi ed enti centrali, e non anche dalle articolazioni territoriali o dagli enti locali, come i Comuni. Ad avviso del ricorrente, la disposizione dovrebbe essere interpretata in senso restrittivo, mentre il Tribunale di Firenze ne avrebbe avallato una lettura erroneamente estensiva, travalicando i limiti della norma e le intenzioni del legislatore eurounitario.

Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 201 del codice della strada e dell'art. 10, comma primo, della Costituzione, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto valida la notificazione del verbale di contravvenzione eseguita mediante i messi comunali o il servizio postale, anche nel caso in cui il destinatario risieda

all'estero e sia cittadino di un altro Stato, senza considerare che, in tal caso, si applicherebbero le norme previste dalla già richiamata Convenzione di Strasburgo del 1977.

Con il quarto motivo il ricorrente lamenta l'omesso esame dell'attività di notificazione della società di recapiti postali privata utilizzata dal Comune di Firenze, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., perché il Tribunale avrebbe omesso di considerare che il verbale oggetto dell'opposizione gli era stato recapitato dalla Nivi Credit S.r.l., in busta chiusa intestata a tale società, senza alcuna menzione, sul plico postale, in ordine alla sua provenienza dal Comune di Firenze. Ad avviso del ricorrente, dunque, il Tribunale avrebbe errato nel ritenere che la Nivi Credit S.r.l. abbia agito come *longa manus* dell'ente locale, curando soltanto l'attività materiale di spedizione del plico, poiché essa risultava –al contrario– a tutti gli effetti quale mittente del plico contenente l'atto oggetto dell'opposizione. Trattandosi di soggetto privato, la società sarebbe stata sprovvista, sempre secondo il ricorrente, di qualsiasi potere notificatorio in applicazione del già richiamato regolamento CE n. 1393/2007.

La questione posta dal primo motivo di ricorso, concernente la validità della notificazione dell'atto amministrativo contenente l'irrogazione di una sanzione amministrativa eseguita all'estero, nei confronti di cittadino di Paese diverso dall'Italia, nelle forme della notificazione postale, è stata oggetto di ulteriore approfondimento, da parte di ambedue le parti, ricorrente e controricorrente, mediante la memoria da ciascuna di esse rispettivamente depositata in prossimità dell'adunanza camerale. In detta memoria, in particolare, ambo le parti hanno richiamato il contenuto della

recente sentenza n. 2866 del 2021 delle Sezioni Unite di questa Corte.

In particolare, il ricorrente ha sottolineato il principio secondo cui *"Per la notifica a persona residente in altro Stato membro dell'Unione europea del verbale di accertamento di infrazione del codice della strada non è applicabile il Regolamento n. 1393 del 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale esclude espressamente dal suo ambito di applicazione la materia "fiscale, doganale ed amministrativa" (nella quale rientra il verbale di accertamento in quanto atto amministrativo rientrante nell'esercizio di pubblici poteri), né, nei confronti di un cittadino tedesco, può procedersi ai sensi dell'art. 11 della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977 (ratificata con la l. 21 marzo 1983, n. 149) -che consente la notificazione diretta a mezzo del servizio postale dei documenti in materia amministrativa- poiché la Germania ha apposto specifica riserva volta ad escludere la facoltà di notifica per posta di detti atti, dovendosi dunque ricorrere -per la notificazione e a pena di nullità (suscettibile di sanatoria)- all'assistenza dell'autorità centrale dello Stato di residenza e destinazione a norma dell'art. 2 della citata Convenzione"* (Cass. Sez. U, Sentenza n.2866 del 05/02/2021, Rv. 660403).

In applicazione di tale principio, il ricorrente sostiene che, poiché l'art. 1 del regolamento n. 1393/2007 esclude che esso si applichi agli atti inerenti la materia *"fiscale, doganale ed amministrativa"*, tra la quale ultima rientra, in particolare, il verbale di irrogazione di sanzione amministrativa per violazione al codice della strada, e tenuto conto della riserva formulata dalla Germania alla notificazione diretta degli atti amministrativi mediante il servizio postale, pur prevista in linea generale dall'art. 11 della Convenzione di Strasburgo del 1977,

la notificazione del verbale contenente l'irrogazione della sanzione amministrativa ad un cittadino tedesco residente in Germania dovrebbe necessariamente essere eseguita nelle forme previste dall'art. 2 della Convenzione di Strasburgo, e dunque con l'assistenza della Autorità centrale dello Stato di residenza e destinazione.

Anche il Comune di Firenze ha richiamato la sopra citata recente pronuncia delle Sezioni Unite, evidenziando che la stessa (in particolare, alle pagg. 13 e 14 della motivazione) contiene la rilevante affermazione secondo cui la notificazione del verbale contenente la sanzione amministrativa, eseguita per posta ad un cittadino tedesco residente in Germania, sarebbe affetta da nullità, la quale *"... deve ritenersi sanata in dipendenza della tardività ... del ricorso rispetto alla effettiva conoscenza del verbale notificato e non tempestivamente impugnato con conseguente mancata tempestività dell'eccezione di nullità della notificazione e, quindi, sanatoria della stessa"*. Ad avviso dell'ente locale, dunque, poiché nel caso concreto il aveva pacificamente proposto opposizione all'atto recapitatogli in Germania dopo la scadenza del termine previsto per l'opposizione avverso il verbale contenente l'irrogazione della sanzione amministrativa, la nullità della notificazione dello stesso sarebbe stata sanata, con conseguente sopravvenuta irrilevanza del vizio.

Il Collegio osserva innanzitutto che le Sezioni Unite hanno ritenuto che, nel caso di notificazione del verbale contenente l'irrogazione di una sanzione amministrativa per violazione di norme del codice della strada, diretta ad un cittadino tedesco residente in Germania ed eseguita nelle forme postali, di cui agli artt. 14 del Regolamento CE n. 1393/2007 ed 11 della Convenzione di Strasburgo del 1977, si configura –per effetto

dell'inapplicabilità alla specifica materia amministrativa del Regolamento del 2007 e della riserva formulata dalla Germania all'applicazione dell'art. 11 della Convenzione del 1977– una ipotesi di nullità, e non di inesistenza, della notificazione. In tal senso, appare rivelatore il chiaro passaggio della motivazione della richiamata sentenza n. 2866/2021 contenuto a pag. 13 della stessa, secondo cui *"La notificazione per tale tipo di atto effettuata nei confronti di quel cittadino e senza la prevista (art. 2 Convenzione di Strasburgo) assistenza della Autorità centrale dello Stato di residenza e destinazione comporta la nullità della notificazione"*.

Costituisce inoltre principio pacifico, nella giurisprudenza di questa Corte, quello secondo cui la notificazione nulla sia suscettibile di sanatoria, ogni volta che sia dimostrato il raggiungimento dello scopo dell'atto che ne sia affetto.

La nullità incidente sul procedimento di notificazione si ritiene sanata, in linea generale, in presenza della costituzione in giudizio del convenuto, anche se intervenuta al solo scopo di eccepire la nullità della notificazione dell'atto introduttivo (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 10119 del 02/05/2006, Rv.591135).

In applicazione di tale criterio, si è ritenuto –a titolo non esaustivo– sanato il vizio della notificazione:

- inerente alla notificazione dell'atto introduttivo, qualora la copia notificata di un atto di citazione non sia conforme al contenuto intrinseco dell'originale per la mancanza di alcune pagine rispetto ad esso, e tuttavia il convenuto si costituisca (dovendosi, peraltro, in tal caso, disporre la sua rimessione in termini per l'espletamento delle difese ed eccezioni: Cass. Sez. 3, Sentenza n. 23420 del 04/11/2014, Rv. 633208);

- incidente sulla notificazione dell'atto di appello, qualora comunque il destinatario si costituisca in seconde cure (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 12908 del 01/06/2007, Rv. 598908; Cass. Sez. 5, Sentenza n. 9083 del 06/05/2015, Rv. 635473)
- in caso di notificazione dell'atto di riassunzione eseguita alla parte personalmente, e non al suo difensore costituito in giudizio, qualora la stessa si costituisca (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1676 del 29/01/2015, Rv. 633984);
- in caso di consegna del piego contenente l'atto da notificare a persona diversa dal destinatario dell'atto, qualora questi comunque si costituisca, anche se al solo fine di eccepire la nullità della notificazione (Cass. Sez. 6-5, Ordinanza n. 24823 del 05/12/2016, Rv. 642027);
- in caso di vizio incidente sulla notificazione del ricorso per Cassazione, in presenza della tempestiva notificazione del controricorso a cura della parte intimata (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 18402 del 12/07/2018, Rv. 649616), anche laddove il vizio incida su una notificazione eseguita mediante posta elettronica certificata (Cass. Sez. 5, Ordinanza n. 3805 del 16/02/2018, Rv. 647092);
- in materia di opposizione agli atti esecutivi, qualora l'esecutato denunci, nelle forme di cui all'art. 617 c.p.c., la nullità della notificazione dell'atto di pignoramento, poiché la stessa proposizione dell'opposizione è indice della conoscenza dell'esecuzione e dimostra l'avvenuto raggiungimento dello scopo cui era preordinata la detta notificazione" (Cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 33466 del 17/12/2019, Rv. 656349 e

Cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 25900 del 15/12/2016, Rv. 642319); ovvero, per il medesimo motivo, quando il debitore deduca, con tempestiva opposizione agli atti esecutivi, la nullità della notifica dell'atto di pignoramento presso terzi (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 24527 del 02/10/2008, Rv. 604734) o l'esistenza di vizi di merito attinenti alla pignorabilità dei beni eseguiti (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 19498 del 23/08/2013, Rv. 627585);

- in caso di omissione di uno degli adempimenti previsti dall'art.140 c.p.c. (nella specie l'affissione dell'avvenuto deposito del piego presso la casa comunale anziché alla porta dell'abitazione), qualora il destinatario abbia comunque ricevuto regolarmente la raccomandata di conferma del deposito del piego presso l'ufficio postale (Cass. Sez. L, Ordinanza n. 265 del 09/01/2019, Rv. 652539) ovvero quando nell'avviso di ricevimento della raccomandata con la quale viene data notizia del deposito dell'atto nella casa comunale venga omessa l'indicazione della qualità della persona cui, materialmente, il plico raccomandato sia stato consegnato, o la sua relazione con il destinatario (Cass. Sez. 6 - L, Ordinanza n. 24780 del 08/10/2018, Rv. 650926);
- ed infine, nella specifica materia del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa per violazioni al codice della strada, quando il destinatario dell'atto impugnato abbia proposto tempestiva e rituale opposizione ex art. 22 della legge n. 689 del 1981 (Cass. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 10185 del 27/04/2018, Rv. 648228; Cass. Sez. 6 - 2, Sentenza n. 20975 del

06/10/2014, Rv. 632666; e Cass. Sez. 2, Sentenza n. 11548 del 17/05/2007, Rv. 597562).

L'elemento valorizzato dai diversi, ed in parte eterogenei, precedenti di questa Corte sopra richiamati è costituito dal tempestivo svolgimento, da parte del destinatario dell'atto la cui notificazione sia affetta da un profilo di nullità, delle prerogative difensive che la conoscenza dell'atto medesimo era finalizzata a garantire.

Nello stesso senso si sono anche orientate le Sezioni Unite di questa Corte, le quali hanno ritenuto, sempre a titolo esemplificativo:

- che la nullità dell'avviso di fissazione dell'udienza di discussione innanzi la Corte di Cassazione, dipendente dalla sua notificazione presso la cancelleria, anziché al domicilio eletto dal ricorrente, sia sanata per effetto del tempestivo deposito della memoria o dalla partecipazione del difensore all'udienza (Cass. Sez. U, Sentenza n. 8468 del 04/05/2004, Rv. 572605);
- che, in tema di procedimento disciplinare a carico di magistrati, la nullità della notificazione del plico sigillato contenente l'avviso di fissazione della discussione mediante trasmissione al Presidente del Tribunale per la consegna all'interessato, anche in presenza di elezione di domicilio presso altro ufficio giudiziario, sia comunque sanata dalla costituzione in giudizio dell'interessato (Cass. Sez. U, Sentenza n. 13532 del 12/06/2006, Rv. 591002);
- che la notificazione eseguita direttamente dall'avvocato, ai sensi della legge n. 53 del 1994, in mancanza dei requisiti previsti (nella specie, dell'autorizzazione preventiva del competente Consiglio dell'Ordine) sia

sanata dalla tempestiva e rituale costituzione del destinatario della notificazione (Cass. Sez. U, Sentenza n. 1242 del 01/12/2000, Rv. 542297).

In tutti i precedenti sin qui richiamati, la tempestività costituisce fattore rilevante in relazione allo svolgimento della facoltà difensiva che la notificazione tende ad assicurare. In presenza di tempestivo e rituale esercizio della prerogativa difensiva da parte del destinatario dell'atto la cui notificazione sia affetta da nullità, il relativo vizio è ritenuto sanato, poiché la tempestività del rimedio esperito avverso l'atto nullo dimostra, indirettamente, il raggiungimento dello scopo della notificazione dell'atto medesimo.

Nella recente sentenza n. 2866 del 2021, al contrario, le Sezioni Unite hanno affermato –sia pure con affermazione non direttamente incidente né sulla soluzione del caso concreto, né sul principio di diritto affermato in applicazione dell'art. 363 c.p.c.– che la nullità della notificazione del verbale di irrogazione di sanzione amministrativa per violazione di norme del codice della strada debba essere eccepita dall'interessato mediante la proposizione di tempestiva impugnazione, in difetto della quale il vizio risulterebbe sanato.

Tale affermazione si pone, a quanto pare, in contrasto con quanto precedentemente affermato dalle Sezioni Unite, posto che l'elemento della tempestività, in tale ipotesi ermeneutica, non è valutato con riferimento al rimedio in funzione della cui garanzia la notificazione dell'atto è diretta, ma piuttosto *sub specie* di onere a carico della parte nei cui confronti sia stato recapitato un atto mediante un procedimento notificatorio nullo. La prospettiva, dunque, risulterebbe radicalmente rovesciata: in base all'orientamento "tradizionale" di questa Corte, infatti, la tempestività del rimedio dimostra il

raggiungimento dello scopo della notificazione, ancorché nulla; per effetto delle affermazioni contenute nella sentenza delle Sezioni Unite n. 2866/2021, invece, la nullità della notificazione va obbligatoriamente eccepita mediante la proposizione di tempestivo rimedio, in assenza della quale essa è da ritenere sanata.

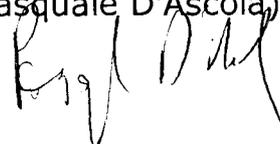
In ragione della particolare rilevanza della questione, e del mutamento di prospettiva che potrebbe derivare dall'applicazione, in termini generali, dell'innovativo criterio posto dalla sentenza da ultimo richiamata, il Collegio ritiene opportuno disporre la trasmissione degli atti al Primo Presidente, ai fini della valutazione dell'eventuale assegnazione del presente ricorso alle Sezioni Unite, affinché sia specificamente affrontato, ed ulteriormente approfondito, il profilo della sanatoria della notificazione del verbale di irrogazione della sanzione amministrativa, eseguita nei confronti di cittadino tedesco residente in Germania, che sia affetta da nullità in conseguenza della scelta della notificazione per posta, in luogo di quella nelle forme cd. consolari, disciplinata dalla Convenzione di Strasburgo del 1977. In particolare, se detta sanatoria si possa configurare soltanto in presenza di tempestiva proposizione, da parte del destinatario, del rimedio impugnatorio previsto dalla legge per l'atto che gli sia stato notificato con modalità nulle.

PQM

la Corte dispone la trasmissione degli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile, in data 21 luglio 2021.

Il Presidente
(Pasquale D'Ascola)



Il Funzionario Giudiziario
Paolo TALAFICO
Paolo

UFFICIO DEL CANCELLIERE
21 SET. 2021
Il Funzionario Giudiziario
Paolo TALAFICO
Paolo