



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezioni Unite civili
Udienza del 5 aprile 2022
Ricorso R.G. 15942/21; n. 1 del Ruolo
Rel. Cons. Scarpa

**Conclusioni del P.M. ex art. 23, comma 8-bis, decreto legge n. 137 del
2020, inserito dalla legge di conversione n. 176 del 2020**

Il sostituto procuratore generale

Letti gli atti;

premesso che per la compiuta esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia alla pronuncia e al contenuto dei documenti di parte in atti, limitandosi qui al rilievo dei soli elementi del fatto e del processo e agli argomenti di diritto che la Procura generale ritiene necessari per formulare le proprie conclusioni;

osserva

A distanza di poco più di un anno, torna alle Sezioni Unite la questione relativa alle contravvenzioni stradali notificate in Germania a mezzo posta ordinaria. Torna perché le Sezioni Unite con la sentenza n. 2866/21, dopo avere affermato la nullità della notifica di contravvenzione stradale eseguita a cittadino tedesco mediante posta ordinaria (il punto verrà esaminato in seguito), hanno poi ritenuto che tale nullità sia sanata se non venga eccepita mediante ricorso in opposizione tempestivamente proposto (“.. *In tal senso la notifica di cui alla fattispecie in giudizio non può che*

essere ritenuta nulla e non inesistente con conseguente sua sanabilità in assenza di tempestiva apposita eccezione. Inoltre ed in senso ancor più decisivo la nullità, nella concreta fattispecie in esame, deve ritenersi sanata in dipendenza della tardività (come innanzi specificamente già rilevato) del ricorso rispetto alla effettiva conoscenza del verbale notificato e non tempestivamente impugnato con conseguente mancata tempestività della eccezione di nullità della notificazione e, quindi, sanatoria della stessa”: vedi pagg. 13-14 della motivazione di SU 2866/21).

Quest’ultima conclusione, come rilevato nell’ordinanza interlocutoria n. 25558/21 resa dalla Seconda sezione civile, si pone in contrasto con la pregressa consolidata (il collegio remittente usa l’espressione “*tradizionale*”) giurisprudenza di legittimità, secondo la quale la sanatoria del vizio di notifica si realizza solo qualora l’atto a cui la notifica è funzionale sia tempestivo, perché altrimenti la nullità permane e non si sana. Insomma, come si legge nella citata ordinanza interlocutoria, a seguito di Cass. SU 2866/21 “*la prospettiva ... risulterebbe completamente rovesciata*”: la proposizione di tempestivo ricorso, da unico strumento idoneo a “realizzare” la sanatoria dell’atto nullo, diventerebbe l’unico strumento volto ad “evitare” la sanatoria dell’atto nullo. La parte destinataria della notifica non avrebbe la “possibilità” di ovviare alla nullità svolgendo tempestivamente l’attività difensiva cui la notifica è funzionale, ma sarebbe “obbligata” a svolgere tempestivamente tale attività facendo valere la nullità della notifica, pena altrimenti la sanatoria della stessa.

Il ragionamento di Cass. SU 2866/21 parte dalla giusta distinzione tra inesistenza e nullità della notifica. Una volta che si afferma che si è in presenza di un vizio di nullità della notifica, la conseguenza è l’applicazione dell’istituto della sanatoria per raggiungimento dello scopo, previsto appunto in materia di nullità dall’art. 156 comma 3 c.p.c.

Tuttavia, nell’ultimo pronunciamento delle Sezioni Unite il principio previsto dall’art. 156 comma 3 c.p.c. sembra venga applicato senza considerare la specificità dell’atto processuale della cui nullità si tratta, ossia la notificazione. Essa è il mezzo

previsto dall'ordinamento per realizzare la conoscenza legale di un atto. Uno degli scopi tipici della conoscenza legale è quella di mettere il destinatario nell'atto nelle condizioni di impugnarlo, di opporsi ad esso. Se non vi è conoscenza legale non scatta, e non può scattare, il termine per impugnare quell'atto. Ed allora, pare errato ritenere che, nonostante quella modalità di conoscenza legale sia inficiata da un vizio di nullità, ugualmente inizi a decorrere il termine perentorio per opporsi all'atto oggetto di notifica sostituendo alla conoscenza legale quella effettiva. E che addirittura tale termine operi per far valere lo stesso vizio che ha pregiudicato la valida conoscenza legale dell'atto.

In tal modo, lo stesso concetto di "conoscenza legale" finisce per perdere concreta rilevanza e sembra venir meno la stessa ragione d'essere della necessità di rispettare le forme e modalità previste dalla legge: la notifica, valida o invalida, comunque sarebbe idonea a far decorrere il termine per impugnare l'atto. Con l'ulteriore insanabile contraddizione, già evidenziata, che da un lato quella notifica pur se nulla sarebbe idonea a far scattare il termine per impugnare decorrente dalla conoscenza effettiva, dall'altro tale termine dovrebbe essere rispettato proprio per far valere tale nullità.

La realtà è che, per le notifiche, lo scopo cui fa riferimento l'art. 156 comma 3 c.p.c. è proprio il compimento tempestivo delle attività cui la notifica è rivolta. Sicché, se tale attività viene svolta nei tempi previsti la sanatoria si realizza, in caso contrario no appunto in quanto lo scopo della notifica, ossia consentire la tempestiva opposizione, non è stato conseguito.

La tesi contraria, sostanzialmente fatta propria da Cass. SU 2866/21, postula un'idea di sanatoria per la quale l'atto invalido potrebbe essere intrinsecamente idoneo al raggiungimento dello scopo nonostante appunto tale invalidità. Ma non è così, in quanto lo scopo viene raggiunto attraverso l'intervento di un elemento ulteriore, ossia proprio lo svolgimento tempestivo dell'attività difensiva cui la notifica è funzionale. Si è insomma in presenza di una fattispecie a formazione successiva, dove all'atto di notifica viziato deve seguire un'attività che appunto sana

quel vizio. Se manca quell'attività successiva non c'è nulla da fare. L'atto viziato, di per sé solo, non è idoneo a raggiungere lo scopo dell'atto, ossia nella specie la valida conoscenza dell'atto che si notifica. E non potrebbe essere altrimenti, perché se no saremmo in presenza di un atto che seppure nullo è di per sé idoneo a produrre gli stessi effetti dell'atto valido. Come detto, la stessa distinzione tra atto valido e atto nullo perderebbe rilevanza, contro ogni logica. Ed avremmo una forma di nullità in pratica senza sanzione.

Né è possibile ragionare semplicisticamente in termini di nullità relativa, ossia sostenere che la nullità della notifica debba essere eccepita con atto di opposizione tempestivo ai sensi dell'art. 157 comma 2 c.p.c. Qui non è dubbio che la nullità debba essere eccepita dalla parte, perché se il destinatario dell'atto impugna senza dire nulla sul punto la questione è chiusa. Ma cosa del tutto diversa è ritenere che tale eccezione debba essere fatta nel termine ordinario per opporsi, in quanto ciò significherebbe obliterare del tutto quanto detto sopra sulla funzione tipica della notifica e sull'impossibilità, giuridica ma prima ancora logica, che una notifica nulla possa far utilmente decorrere il termine per impugnare l'atto in funzione della cui conoscenza legale è appunto prevista quella notifica alla parte interessata.

Del resto, l'art. 157 comma 2 c.p.c. riguarda gli atti di uno stesso procedimento, mentre la notifica è a monte, è anteriore, crea i presupposti per aprire un procedimento di opposizione relativo all'atto notificato. E, se è previsto un termine perentorio dalla notifica per aprire quel procedimento, davvero non si comprende come una notifica invalida possa comunque far decorrere quel termine.

Del resto, la giurisprudenza di legittimità che pacificamente ammette la tutela "recuperatoria" contro le cartelle esattoriali si muove in una prospettiva diametralmente opposta da quella alla fine predicata da Cass. SU 2866/21. Questa tutela recuperatoria è infatti consentita se la cartella riguarda un avviso di accertamento tributario o un verbale di accertamento di infrazione stradale non impugnati a causa della loro omessa o invalida notifica. In tal caso la parte ha appunto diritto di impugnare la cartella quale primo atto con cui si è avuta valida

conoscenza dell'atto impositivo o della contravvenzione stradale (vedi ad esempio, per i verbali di accertamento di infrazione stradale, Cass. SU 22080/17). Insomma, il diritto di recuperare la tutela contro l'atto successivo sorge perché non vi è stata la conoscenza legale dell'atto anteriore. E' il difetto di valida conoscenza legale il requisito legittimante la reazione postuma.

Nell'impostazione di Cass. SU 2866/21, invece, questa reazione postuma non è possibile, perché la conoscenza legale è superata (surrogata) dalla conoscenza effettiva e, quindi, occorre impugnare subito.

Non solo, ma se è vero che la tutela recuperatoria può essere al contempo anche anticipatoria, nel senso che è possibile recuperare la tutela perduta senza dover necessariamente attendere l'atto successivo della sequenza procedimentale reagendo prima di ricevere quest'ultimo (in termini generali sulla ammissibilità di questa forma di tutela al contempo "recuperatoria" ed "anticipatoria", vedi Cass. SU 19704/15, relativa al noto fenomeno dell'impugnazione degli estratti di ruolo), è anche vero che trattasi di una mera facoltà, di una mera opportunità, non precludente comunque il diritto all'impugnazione successiva, connessa alla conoscenza legale dell'atto successivo della sequenza procedimentale. Viceversa, nell'impostazione di Cass. SU 2866/21, questa mera facoltà si trasformerebbe in un vero e proprio obbligo contrassegnato da preclusioni e decadenze, appunto perché la parte se non agisse vedrebbe sanare la nullità della notifica e perderebbe il diritto di reagire contro un atto non legalmente conosciuto. Ebbene, non può essere così, per le ragioni sopra esposte.

Peraltro, va rammentato che la notifica nulla del verbale di accertamento di infrazione stradale costituisce un vizio che incide sulla stessa valida esistenza della sanzione amministrativa, al pari della notifica intempestiva o della notifica mancante. La fattispecie sanzionatoria, in tutti questi casi, non è completa o comunque non è valida, difettando uno degli elementi costitutivi previsti dalla legge ovvero sussistendo elementi estintivi/impeditivi della pretesa sanzionatoria (così Cass. SU 22080/17, in particolare 7.1 e 7.2 della motivazione, dove la "*notifica*

tempestiva” viene configurata “*come elemento costitutivo della fattispecie sanzionatoria*” e la “*omessa, tardiva o invalida notificazione*” come “*fatto estintivo/impeditivo*”). In questa ottica, sembra diventare ancora più impraticabile quell’identificazione tra conoscenza legale e conoscenza effettiva suggerita da Cass. SU 2286/21, che da tale conoscenza effettiva fa decorrere il termine per opporsi. La conoscenza legale attiene, si ripete, al valido perfezionamento della pretesa sanzionatoria e anche per questo è ammissibile l’opposizione successiva una volta ricevuta la cartella esattoriale (vedi sempre Cass. SU 22080/17). La legittimità di questa tutela recuperatoria, volta a porre nel nulla il verbale invalidamente notificato, è il sintomo evidente che la conoscenza effettiva non rileva, non ha effetti.

E, così come questa conoscenza effettiva non può nascere, per le ragioni evidenziate, da una notifica nulla, a maggior ragione non può nascere da una conoscenza di fatto avvenuta *aliunde*. D’altro canto, nella controversia in esame nemmeno risulta dedotta (dalla amministrazione, parte interessata e, dunque, onerata al riguardo) una conoscenza di fatto diversa ed ulteriore da quella scaturita dalla notifica a mezzo posta ordinaria, della cui nullità si trattava e si tratta.

In conclusione, si chiede alle Sezioni Unite di superare l’arresto di Cass. SU 2866/21 e di dare continuità all’orientamento “*tradizionale*”, che consente ma non impone alla parte di impugnare tempestivamente un atto che le sia stato notificato in modo invalido. Se la parte esercita tale facoltà, che appunto è una facoltà e non un obbligo-onere, si realizza la sanatoria ex art. 156 comma 3 c.p.c. (per le opposizioni a verbali di contravvenzione stradali, vedi ad esempio Cass. 10185/18 e Cass. 20975/14). Ma, se non la esercita, non si realizza alcuna sanatoria e la parte ha comunque la possibilità di impugnare successivamente l’atto notificatogli invalidamente facendo valere in via preventiva tale vizio.

L’applicazione di tali principi nel caso in esame porta all’accoglimento del ricorso oggetto della nuova rimessione alle Sezioni Unite.

Il Tribunale di Firenze, confermando la sentenza di primo grado, ha invero ritenuto valida la notifica della contravvenzione stradale fatta a mezzo il servizio

postale al cittadino tedesco XX ed ha pertanto ritenuto tardiva l'opposizione proposta da quest'ultimo, calcolando il termine previsto dall'art. 204 *bis* codice della strada facendo decorrere il *dies a quo* dalla data di notifica eseguita a mezzo posta.

Ora, la notifica eseguita in tal modo al XX è da ritenere nulla, in quanto “*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*” (così concludono, sul punto in modo condivisibile, le più volte citate SU 2866/21).

La conseguenza è che, a fronte di tale nullità, non si può parlare di ricorso intempestivo, per le ragioni sopra esposte.

Da qui la richiesta di accoglimento dei primi tre motivi del ricorso del XX, connessi, assorbito il quarto, con enunciazione dei principi di diritto di cui sopra in tema di assenza di onere della parte di impugnare tempestivamente nei termini di cui all'art. 204 *bis* codice della strada un verbale di contravvenzione stradale notificatogli invalidamente.

Per questi motivi, il rappresentante della Procura Generale

Chiede

che le Sezioni Unite della Corte di cassazione accolgano i primi tre motivi del motivo di ricorso, assorbito il quarto motivo, ed enuncino i princìpi di diritto di cui in motivazione.

Roma, 5 marzo 2022

Il sostituto procuratore generale
(dott. Alessandro Pepe)