

CIRCOLAZIONE STRADALE - PROCEDIMENTO CIVILE
Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 03-11-2020) 05-02-2021, n. 2866

CIRCOLAZIONE STRADALE
Sanzioni, in genere

PROCEDIMENTO CIVILE
Procura alle liti

Fatto **Diritto** **P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CURZIO Pietro - Primo Presidente -

Dott. RAIMONDI Guido - Presidente di sez. -

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente di sez. -

Dott. D'ANTONIO Enrica - Consigliere -

Dott. ORICCHIO Antonio - rel. Consigliere -

Dott. ACIERNO Maria - Consigliere -

Dott. SCARANO Luigi Alessandro - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. TERRUSI Francesco - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 4450-2016 proposto da:

W.C., elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE ANGELICO 36-B, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO SCARDIGLI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato PIERO PETROCCHI;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI FIRENZE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dagli avvocati DEBORA PACINI, ed ANDREA SANSONI;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 2587/2015 del TRIBUNALE di FIRENZE, depositata il 14/07/2015;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 03/11/2020 dal Consigliere Dott. ANTONIO ORICCHIO;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SGROI CARMELO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso incidentale e cassazione senza rinvio della decisione impugnata;

udito l'Avvocato Massimo Scardigli.

Svolgimento del processo

1.-1 cittadino tedesco W.C. proponeva, con ricorso innanzi al Giudice di Pace di Firenze, opposizione a verbale di contravvenzione al Codice della Strada, per transito senza autorizzazione in zona a traffico limitato, elevato dalla Polizia Municipale di quella Città.

Nella fattispecie l'infrazione era stata contestata al cittadino straniero ricorrente tramite invio di lettera raccomandata (da parte, più specificamente, della European Municipality Outsourcing, divisione della Nivi Credit S.r.l.).

Con la detta proposta opposizione venivano dedotti vari vizi di invalidità del verbale e fra essi, in particolare e per quanto oggi rileva, il vizio di nullità per inesistenza della notifica del verbale stesso.

All'esito del giudizio svolto in contraddittorio con l'evocato Comune di Firenze, che resisteva instando per il rigetto del ricorso, l'adito Giudice di prime cure rigettava l'opposizione.

Di seguito il Tribunale di Firenze, con sentenza del 14 luglio 2015, dichiarava inammissibile l'appello interposto dall'originario opponente. Più in particolare con tale ultima sentenza si affermava che, quand'anche fossero state violate - in occasione della notifica del verbale de quo le formalità di notifica imposte dalla Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977, poichè la notifica risultava effettuata a mezzo del servizio postale in conformità della legislazione nazionale, ciò avrebbe integrato un motivo di nullità e non di inesistenza della notificazione stessa con conseguente sanatoria della nullità per l'avvenuto raggiungimento dello scopo ovvero della conoscenza dell'atto e, quindi, della tardività ed inammissibilità dell'opposizione proposta solo il 21 aprile 2011 ben oltre il termine di legge decorrente dalla notifica, in data 22 luglio 2010, del verbale di contravvenzione.

La sentenza del Giudice di appello veniva, quindi, gravata dal cittadino tedesco con ricorso per cassazione fondato su quattro ordini di motivi e resistito da Comune di Firenze, che - oltre a chiedere il rigetto dell'avverso atto - proponeva ricorso incidentale affidato a due ordini di motivi.

2.- La Sezione Seconda civile di questa Corte, con ordinanza 30 settembre 2019, n. 24382, ha rimesso gli atti al primo Presidente per l'assegnazione alle Sezioni Unite di questione ritenuta di rilevante portata nomofilattica.

E, tanto, sollevando perplessità in ordine al precedente arresto giurisprudenziale della stessa Seconda sezione (Sentenze n. ri 22000 e 22001 del 2018), in base al quale per la notifica a cittadino straniero tedesco del verbale di contestazione dell'infrazione stradale quale atto propedeutico all'emissione dell'ordinanza di irrogazione della sanzione amministrativa vera e propria, poteva trovare applicazione la possibilità di notifica a mezzo di servizio postale consentita dal [Regolamento \(CE\) n. 1393/2007](#) per gli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale, nonchè ex art. 16 del Regolamento stesso per gli atti stragiudiziali.

La questione oggi posta con la ordinanza di rimessione concerne il significato da attribuirsi alla materia "amministrativa" in relazione alla notificazione di atti e, in specie, di verbale di contravvenzione a norma del Codice della strada.

Più in particolare e per quanto rileva viene rimessa a queste Sezioni Unite la questione intesa a chiarire se, in tema di notifica di verbale di accertamento di violazione amministrativa a persona residente in altro stato membro dell'Unione Europea e segnatamente nella Repubblica Federale di Germania, quale sia il significato da attribuirsi alla materia "amministrativa". Tanto per il dirimente profilo che gli atti afferenti a tale materia risultano esclusi dall'ambito di applicazione del [regolamento \(CE\) n. 1393/2007](#), che disciplina la notificazione dei soli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale, sancendo esclusivamente per tali ultimi la possibilità della notifica a mezzo del servizio postale.

Più specificamente, ancora, la questione sottoposta al vaglio di queste Sezioni Unite è direttamente rapportabile alla conseguente valutazione come nulla (e sanabile) ovvero come inesistente (ed insanabile) la notifica del verbale di accertamento di infrazione stradale a mezzo del servizio postale a cittadino tedesco.

Le parti hanno depositato memorie.

Motivi della decisione

1.- Con il primo motivo del ricorso principale si deduce la violazione e falsa applicazione [dell'art. 142 c.p.c.](#), comma 2 e [dell'art. 10 Cost.](#), comma 1 in relazione [all'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3.

2.- Con il secondo motivo del ricorso medesimo si censura l'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione [dell'art. 156 c.p.c.](#), comma 3 in relazione [all'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3.

3.- Con il terzo motivo del ricorso stesso si lamenta la violazione e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 6 e art. 11, comma 2 della Convenzione di Strasburgo del 24/11/1977, dell'art. 201 C.d.S., comma 1 e del [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7, comma 3](#) in relazione [all'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3.

4.- Con il quarto ed ultimo motivo del ricorso principale viene prospettata la violazione e falsa applicazione *dell'art. 112 c.p.c.* in relazione *all'art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 3.

5.- Con il primo motivo del ricorso incidentale si deduce la violazione e falsa applicazione *dell'art. 83 c.p.c.* in relazione *all'art. 360 c.p.c.*, comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c..

Viene, in particolare, svolta questione conseguente alla svolta eccezione di inammissibilità dell'appello per nullità e/o inesistenza della procura alle del difensore del cittadino tedesco.

6.- Con il secondo motivo del ricorso incidentale si denuncia la violazione e falsa applicazione del *R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 1796, art. 1* nonché degli *artt. 83 e 122 c.p.c.* e degli *artt. 72 e 74 disp. att. c.p.c.* in relazione *all'art. 360 c.p.c.*, comma 1, nn. 3 e 5.

7.- Il Collegio ritiene di dover procedere all'immediato esame del ricorso incidentale e dei due suoi motivi, che - in quanto fra loro connessi- possono trattarsi congiuntamente.

Tanto in virtù del carattere dirimente di questione sollevata col detto mezzo.

Il ricorso incidentale, pur se proveniente da parte totalmente vittoriosa nel giudizio di merito, deve ritenersi investire questione, come detto dirimente, in presenza di "attualità di interesse ovvero nell'ipotesi di fondatezza del ricorso principale" (e ciò alla stregua del consolidato orientamento giurisprudenziale di queste stesse Sezioni: Cass. civ. S.U. n. ri 5456/2009, 23318/2009 e 7381/2013).

Con gli esposti motivi il ricorso incidentale tende - ai fini della corretta decisione della controversia- a riportare l'attenzione sulla questione della inammissibilità dell'appello oggetto di rituale svolta eccezione.

La inammissibilità viene prospettata con riguardo ad un duplice profilo: la inesistenza della procura conferita al difensore per il giudizio; la nullità della stessa in quanto utilizzata in violazione del *R.D.L. 15 ottobre 1925, art. 1*.

Le censure erano state sollevate con riguardo alla dedotta assoluta genericità della procura speciale rilasciata con atto per "Notaio H. del 18.2.2010".

Le censure medesime (non esaminate dal Giudice di appello che riteneva, sotto altro aspetto, la inammissibilità del gravame innanzi ad esso interposto) sono entrambe fondate e comportano l'accoglimento del ricorso incidentale, il quale - come già innanzi accennato- investe così profilo preliminare e dirimente del presente giudizio in ragione, per converso, della necessità della pronuncia sulla questione di rilevante portata nomofilattica conseguente al ricorso principale.

La procura rilasciata al difensore del cittadino tedesco risulta conferita in totale assenza del riferimento alla procedura per la quale è stata rilasciata.

La mancata e pur dovuta indicazione del procedimento giudiziale per il quale veniva rilasciata la procura de qua non permette, quindi, di individuare la specifica finalità della stessa.

Tale procura si pone così in contrasto con la norma di cui *all'art. 83 c.p.c.* e con i conseguenti principi di diritto che impongono lo specifico collegamento tra l'atto

stesso ed il soggetto destinatario e la capacità dell'atto di far individuare la finalità per la quale lo stesso è stato generato.

Tale aspetto è, peraltro, non di poco conto tanto più che risulta in atti dedotto come "la procura speciale "Notaio H." del 12.8.2010" di cui si discute, proprio in ragione della sua genericità, è stata ex adverso utilizzata in una pluralità di giudizi di merito" ovvero in cinque processi di appello innanzi al Tribunale di Firenze, specificamente indicati nel ricorso incidentale.

La medesima procura risulta, per di più, rilasciata in violazione dell'art. 1 R.D.L. cit. in quanto la pretesa autenticazione della firma del mandante risulta redatta non in lingua italiana e, pertanto, deve aversi per non avvenuta o nulla.

Al riguardo non può che richiamarsi il noto e condiviso principio, già enunciato da questa Corte, per cui "la procura speciale alle liti rilasciata all'estero, sia pur esente dall'onere di legalizzazione da parte dell'autorità consolare italiana, nonchè dalla cd. "apostille", in conformità alla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, ovvero ad apposita convenzione bilaterale, è nulla, agli effetti della [L. n. 218 del 1995, art. 12](#) ove non sia allegata la sua traduzione e quella relativa all'attività certificativa svolta dal notaio afferente all'attestazione che la firma è stata apposta in sua presenza da persona di cui egli abbia accertato l'identità, applicandosi agli atti prodromici al processo il principio generale della traduzione in lingua italiana a mezzo di esperto" (Cass. civ., Sez. Sesta-2, 4 aprile 2018, n. 8174, nonchè -in precedenza e conformemente- Cass. n. 11165/2015).

Peraltro, a fronte delle sollevate eccezioni e contestazioni sulla validità della rilasciata procura, nulla ha tempestivamente e validamente controdedotto ed allegato la parte odierna ricorrente principale quanto all'eccepite difetto di rappresentanza.

In proposito non possono che rammentarsi i consolidati principi ripetutamente enunciati in occasione di plurimi precedenti, in punto, avutisi su analoghe fattispecie inerenti contravvenzioni al codice della strada contestate dal Comune di Firenze a cittadini stranieri tedeschi.

Giova, all'uopo, ribadire che in tema di difetto di rappresentanza processuale ed a differenza dell'ipotesi di [art. 182 c.p.c.](#) (quando è il giudice che rilevi d'ufficio tale difetto con obbligo di promuovere la sanatoria previa assegnazione alla parte un termine di carattere perentorio, senza il limite delle preclusioni derivanti) da decadenze di carattere processuale) "nel diverso caso - come quello in ipotesi - in cui detto vizio sia stato tempestivamente eccepito da una parte, l'opportuna documentazione -in eventuale sanatoria- va prodotta immediatamente, non essendovi necessità di assegnare un termine, che non sia motivatamente richiesto o, comunque, assegnato dal giudice, giacchè sul rilievo di parte l'avversario è chiamato a contraddire. (In applicazione dell'enunciato principio, la S.C. ha ritenuto che la nullità della procura alle liti, fosse divenuta insanabile poichè, nonostante il convenuto avesse sollevato la relativa questione, l'attore non aveva spontaneamente depositato la necessaria documentazione nel prosieguo del processo di merito, essendosi egli limitato a discutere di altri diversi profili giuridici)" (ex plurimis: Cass. civ., Sez. Sesta-2, Ord. 4 ottobre 2018, n. 24212, nonchè successivamente, Cass. n. 22892/2018, tutte conformemente sulla scia dell'insegnamento di Cass. civ. S.U. n. 4248/2016).

I motivi del ricorso incidentale sono, quindi, fondati e comportano conseguentemente la relativa inammissibilità dell'appello.

8.- Alla stregua di tutto quanto innanzi esposto, affermato e ritenuto il ricorso incidentale deve essere accolto con conseguente assorbimento del ricorso principale e cassazione, per effetto degli accolti motivi, dell'impugnata sentenza, che va cassata senza rinvio per improcedibilità dell'appello.

9.- Deve, poi, procedersi alla risoluzione della questione di rilevante portata nomofilattica sottoposta al vaglio di queste Sezioni che implica, per la rilevanza della stessa, pronuncia ai sensi [dell'art. 384 c.p.c.](#) sul rilevato profilo.

Questo attiene alla possibilità o meno del ricorso alla notificazione a mezzo posta del verbale di contravvenzione. Il tutto, a sua volta, in dipendenza della sussumibilità o meno della fattispecie (sanzione amministrativa) nell'ambito della materia civile o commerciale. E tanto in quanto ove intesa, quella stessa fattispecie, rientrando nella "materia amministrativa" sarebbe stato necessario il ricorso all'attività di assistenza per la notificazione dell'Autorità centrale dello Stato di residenza del medesimo cittadino, attività viceversa non necessaria nell'ipotesi di atto in materia civile e commerciale.

Nei citati pregressi arresti giurisprudenziali del 2018 si era ritenuto che il Regolamento U.E. n. 1393/2007 del 13.11.2007, relativo alla notificazione degli atti giudiziari ed extra-giudiziari in materia civile e commerciale consentiva, in relazione a verbale di sanzione amministrativa a cittadino germanico, il ricorso alla procedimento di notificazione a mezzo posta.

A tale considerazione la citata giurisprudenza era pervenuta anche in conseguenza della argomentazione, per cui - anche in base all'art. 16 del Regolamento stesso - una volta ampliata anche agli atti stragiudiziali la possibilità della notifica prevista per gli atti propriamente giudiziari doveva ritenersi il verbale di contestazione atto propedeutico all'ordinanza d'irrogazione della sanzione amministrativa e, quindi, stragiudiziale e notificabile a mezzo posta. Sotto altro aspetto veniva, inoltre, sottolineato (nella stessa citata Cass. n. 22000/2018) come era possibile "avvalersi direttamente del servizio postale...dovendosi osservare le sole disposizioni dello Stato membro di destinazione dettate in modo speciale per la concreta esecuzione di singoli atti previsti dalla sua legislazione".

Senonchè l'art. 1 del citato Regolamento U.E. del 2007 esclude espressamente dal suo ambito di applicazione la materia "fiscale, doganale ed amministrativa".

Il verbale di accertamento di sanzione al Codice della Strada, in quanto atto rientrante nell'esercizio di pubblici poteri rientra, quindi, nell'ambito di materia amministrativa e, come tale, la notifica della sua impugnazione esula in maniera manifesta dal campo- di applicazione del [Regolamento n. 1393/2007](#), poichè non rientrante nella materia civile o commerciale (e neppure potendosi configurare il carattere "stragiudiziale" della notifica del verbale stesso).

Ciò posto, in primis, deve poi rilevarsi che la Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977, ratificata nel nostro ordinamento con la [L. 21 marzo 1983, n. 149](#), detta la disciplina per la notifica dei documenti in materia amministrativa e prevede, in via generale all'art. 11, anche la notificazione diretta a mezzo del servizio postale per tale tipo di documenti.

Tuttavia tale generale previsione non può, nell'ipotesi per cui è giudizio, trovare applicazione giacchè la Repubblica Federale di Germania - avvalendosi di apposita prevista riserva - ha escluso la possibilità di notifica per i detti documenti a mezzo del servizio postale nei confronti dei propri cittadini residenti.

Deve, quindi, affermarsi il principio per cui la notifica del verbale di sanzione amministrativa a cittadino tedesco non poteva essere notificato direttamente a mezzo del servizio postale.

La notificazione per tale tipo di atto effettuata nei confronti di quel cittadino a senza la prevista (art. 2 Convenzione di Strasburgo) assistenza della Autorità centrale dello Stato di residenza e destinazione comporta la nullità della notificazione.

Tale nullità deve, poi, essere valutata ai sensi della legge del paese dal quale la notificazione è svolta e, quindi, secondo la legge italiana. 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.

10.- Le spese devono essere compensate in virtù della oggettiva controvertibilità e della novità delle questioni sottoposte a giudizio.

P.Q.M.

LA CORTE accoglie il ricorso incidentale, dichiara assorbito il ricorso principale, cassa senza rinvio la sentenza impugnata per improcedibilità dell'appello ed enuncia il principio di diritto di cui in motivazione. Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 3 novembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 5 febbraio 2021
