

*Cass. civ., Sez. Unite, Sent., (data ud. 05/04/2022) 08/04/2022, n. 11550*

**CIRCOLAZIONE STRADALE** › Sanzioni, in genere

**SANZIONI AMMINISTRATIVE E DEPENALIZZAZIONE** › Accertamento, opposizione e contestazione

*Intestazione*

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. TIRELLI Francesco - Presidente di Sez. -

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente di Sez. -

Dott. MANZON Enrico - Consigliere -

Dott. SCODITTI Enrico - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. MERCOLINO Guido - Consigliere -

Dott. PAGETTA Antonella - Consigliere -

Dott. SCARPA Antonio - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 15942/2017 proposto da:

P.E., 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 (OMISSIS), rappresentato e difeso dagli avvocati ANDREA SANSONI, DEBORA PACINI;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4341/2016 del TRIBUNALE di FIRENZE, depositata il 19/12/2016;  
udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 5/4/2022 dal Consigliere Dott. ANTONIO SCARPA;  
viste le conclusioni motivate, ai sensi del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, art. 23, comma 8-bis, convertito con  
modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, formulate dal P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale  
Dott. PEPE Alessandro, il quale ha chiesto di accogliere i primi tre motivi di ricorso e di dichiarare assorbito il quarto  
motivo.

### *Svolgimento del processo*

P.E. ha proposto ricorso articolato in quattro motivi avverso la sentenza n. 4341/2016 del Tribunale di Firenze, pubblicata il 19 dicembre 2016.

Ha notificato controricorso il Comune di (OMISSIS).

Il Tribunale di Firenze ha rigettato l'appello avanzato da P.E. contro la sentenza n. 8090/2012 dal Giudice di pace di Firenze, la quale aveva dichiarato inammissibile per tardività l'opposizione spiegata dal P. ad un verbale di contestazione di violazione del C.d.S., ai sensi dell'[art. 204 bis C.d.S.](#). L'opponente aveva dedotto, tra l'altro, l'inesistenza della notifica del verbale eseguito da un soggetto privato per conto del Comune di (OMISSIS), ma il Tribunale ha ritenuto applicabile nella specie, trattandosi di notifica a persona residente in altro Stato membro dell'Unione Europea, il Regolamento n. 1393 del 2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, ed in particolare l'art. 14 del medesimo Regolamento, che consente agli Stati membri di avvalersi direttamente del servizio postale, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento o altro mezzo equivalente.

Il ricorso per cassazione di P.E. ha lamentato la violazione e falsa applicazione del [Regolamento \(CE\) n. 1393 del 2007](#), relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, nonché la mancata applicazione della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa.

Prima che venisse fissata la trattazione del ricorso in esame, le Sezioni Unite civili di questa Corte hanno pronunciato la sentenza n. 2866 del 5 febbraio 2021, con la quale si è enunciato il principio di diritto secondo cui per la notificazione a persona residente in altro Stato membro dell'Unione Europea di un atto amministrativo, quale appunto un verbale di accertamento di infrazione del C.d.S., non è applicabile il Regolamento n. 1393 del 2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, giacchè l'art. 1 di esso espressamente ne esclude l'operatività per la materia amministrativa; neppure, 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 -, poichè la Germania ha apposto specifica riserva volta ad escludere la facoltà di notifica per posta di detti atti. La sentenza n. 2866 del 2021 ha dunque affermato che la notificazione del verbale di sanzione amministrativa a cittadino tedesco non può essere eseguita direttamente a mezzo del servizio postale, ma richiede l'assistenza dell'autorità centrale dello Stato di residenza ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977. In difetto di tali forme, la notificazione è da intendersi, in base alla legge italiana, nulla, e non inesistente, e peraltro sanata ove, come riscontrato nel caso esaminato dalla sentenza n. 2866 del 2021, eccipita con

ricorso comunque tardivo rispetto alla effettiva conoscenza del verbale notificato.

Le parti depositarono memorie in vista dell'adunanza ex [art. 380 bis.1](#) c.p.c., fissata per il giorno del 21 luglio 2021. P.E. dedusse nella sua memoria che, nella specie, la notifica era da considerarsi inesistente, mentre il Comune di (OMISSIS) allegò l'avvenuta sanatoria della nullità della notificazione eseguita il 3 luglio 2008, in quanto il ricorso in opposizione era poi stato introdotto il 14 febbraio 2011.

Con ordinanza interlocutoria n. 25558/2021 del 21 settembre 2021, pronunciata all'esito dell'adunanza del 21 luglio 2021, la Seconda Sezione civile ha rilevato come l'affermazione contenuta nella sentenza n. 2866 del 2021, secondo cui la nullità della notificazione del verbale di irrogazione di sanzione amministrativa deve essere eccepita dall'interessato mediante la proposizione di tempestiva impugnazione, in difetto della quale il vizio risulterebbe sanato, si porrebbe in contrasto con il "tradizionale" orientamento giurisprudenziale in base al quale il vizio di nullità della notificazione di un atto deve dirsi sanato per raggiungimento dello scopo ove si verifichi il tempestivo svolgimento dell'attività difensiva che la conoscenza di tale atto doveva garantire. La Seconda Sezione civile evidenzia che le affermazioni contenute nella sentenza n. 2866 del 2021 delle Sezioni Unite depongono, invece, nel senso che la nullità della notificazione va obbligatoriamente eccepita mediante la proposizione di tempestivo rimedio, in assenza della quale essa è da ritenere sanata. La sezione semplice evidenzia, dunque, la particolare rilevanza della questione emergente dal principio enunciato nella sentenza n. 2866 del 2021 delle Sezioni Unite, ed ha perciò rimesso a queste ultime la decisione del ricorso, chiedendo di risolvere il profilo della sanatoria della nullità della notificazione del verbale di irrogazione della sanzione amministrativa e di specificare se detta sanatoria sia configurabile soltanto in presenza di tempestiva impugnazione, da parte del destinatario, dell'atto così notificato.

E' stata altresì acquisita la relazione predisposta dell'Ufficio del massimario.

Il ricorso è stato deciso in Camera di consiglio procedendo nelle forme di cui al [D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, art. 23](#), comma 8-bis, convertito con modificazioni dalla [L. 18 dicembre 2020, n. 176](#).

Il ricorrente ha depositato memoria.

### ***Motivi della decisione***

I. Il primo motivo del ricorso per cassazione di P.E. lamenta la falsa applicazione del [Regolamento \(CE\) n. 1393 del 2007](#) e la mancata applicazione della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977. Il secondo motivo di ricorso allega la violazione e falsa applicazione degli [artt. 14 e 15](#) del [Regolamento \(CE\) n. 1393 del 2007](#).

Il terzo motivo di ricorso deduce la violazione e falsa applicazione dell'[art. 201 C.d.S.](#) e dell'[art. 10 Cost.](#), comma 1.

Il quarto motivo di ricorso denuncia l'omesso esame dell'attività notificatoria della Vivi Credit s.r.l..

II. I primi due motivi di ricorso, nella parte relativa alla applicabilità del [Regolamento \(CE\) n. 1393 del 2007](#) e della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977, sono fondati nei sensi di seguito specificati, dovendosi ribadire il principio al riguardo enunciato da queste Sezioni Unite nella sentenza n. 2866 del 5 febbraio 2021.

II.1. Alla notificazione a persona residente in altro Stato membro dell'Unione Europea di un atto amministrativo, nella specie un verbale di accertamento di infrazione del C.d.S., non è applicabile il Regolamento n. 1393 del 2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, giacchè l'art. 1 di esso espressamente ne esclude l'operatività per la materia

amministrativa. Avendosi riguardo ad un cittadino tedesco, non può procedersi alla notificazione del verbale di sanzione amministrativa nemmeno ai sensi dell'art. 11 della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977 (ratificata con la [L. 21 marzo 1983, n. 149](#)), ovvero direttamente a mezzo posta, per la riserva apposta dalla Germania. La notificazione dell'atto amministrativo doveva quindi eseguirsi mediante assistenza dell'autorità centrale dello Stato di residenza ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977, sicchè è da intendersi nulla quella nella specie effettuata a mezzo posta dal Comune di (OMISSIS) il 3 luglio 2008 nei confronti del ricorrente, cittadino tedesco residente in Germania.

Il.2. Correggendo, tuttavia, quanto affermato da ultimo nella sentenza n. 2866 del 2021 di queste Sezioni Unite, e così raccogliendo la sollecitazione contenuta nella ordinanza interlocutoria n. 25558/2021 della Seconda Sezione civile, come anche esposto nelle conclusioni formulate dal Procuratore Generale, deve precisarsi che tale nullità della notifica del verbale di accertamento di infrazione del C.d.S., può dirsi sanata, per il raggiungimento dello scopo ex [art. 156 c.p.c.](#), comma 3, soltanto dalla proposizione di una tempestiva e rituale opposizione, a norma dell'[art. 204 bis C.d.S.](#) (opposizione ora regolata dal [D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 7](#)). Costante è al riguardo l'orientamento di questa Corte (ex multis, e solo con riguardo alle opposizioni in materia di sanzioni amministrative, [Cass. sez. VI-2, 27 aprile 2018, n. 10185](#); [Cass. sez. VI-2, 6 ottobre 2014, n. 20975](#); [Cass. sez. H, 17 maggio 2007, n. 11548](#); [Cass. sez. I, 21 luglio 2006, n. 16822](#); [Cass. sez. L, 19 agosto 2005, n. 17054](#); [Cass. sez. I, 8 settembre 2004, n. 18055](#)).

Il giudice, invero, non deve pronunciare la nullità dell'atto processuale per difformità dal modello legale, alla stregua dell'[art. 156 c.p.c.](#), comma 3, avendo riguardo alla funzione astratta ed obiettiva cui quell'atto adempie nella sequenza procedimentale.

Il.3. Lo scopo cui è preordinata la notificazione delle violazioni al C.d.S., ai sensi del [D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201](#), è l'eventuale proposizione del ricorso al prefetto o del ricorso in sede giurisdizionale nei termini previsti, ed è dunque preordinata alla utile predisposizione delle proprie difese da parte del destinatario della contestazione (si vedano le sentenze n. 198 del 1996 e [n. 255 del 1994](#) della Corte Costituzionale). La nullità della notifica del verbale rimane perciò sanata soltanto dal tempestivo esercizio della facoltà di opposizione, avendosi così per realizzato nel processo il risultato pratico cui la valida notificazione è ex lege finalizzata, con conseguente venir meno dell'interesse del destinatario a denunciare lo specifico vizio. Viceversa, la realizzazione dello scopo della notificazione della violazione, che è quello della conoscenza legale del verbale di accertamento, non può dirsi provata alla luce della mera conoscenza di fatto dello stesso comunque in concreto conseguita (in particolare, [Cass. sez. I, 21 luglio 2006, n. 16822](#)).

In sostanza, l'applicazione della sanatoria del raggiungimento dello scopo nel caso di impugnazione dell'atto, la cui notificazione sia affetta da nullità, significa che, se il destinatario mostra di aver avuto piena conoscenza del contenuto dell'atto e ha potuto adeguatamente esercitare il proprio diritto di difesa attraverso il compimento della correlata facoltà processuale, lo stesso non potrà dedurre i vizi relativi alla notificazione a sostegno della propria opposizione. A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi se, a fronte della nullità della notificazione della violazione, la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avvenga oltre il termine di legge decorrente dalla data della medesima notifica, non potendo in tal caso operare la sanatoria, a fronte della intervenuta decadenza dell'amministrazione per l'esercizio del potere ex [art. 201 C.d.S.](#).

Il.4. Può essere utile, invero, richiamare quanto queste Sezioni Unite già hanno affermato nella sentenza 22 settembre

2017, n. 22080, in particolare p. 7.3: ove, dopo la notificazione della cartella di pagamento, l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del C.d.S., attualmente disciplinata del [D.Lgs. n. 150 del 2011](#), [art. 7](#), sia proposta per dedurre l'omessa o invalida notificazione del verbale di accertamento, non vi è spazio per lo svolgimento di difese diverse da questa, specificamente per difese nel merito della pretesa sanzionatoria. Se l'amministrazione non dimostra di avere eseguito tempestivamente e validamente la notificazione del verbale di accertamento, la pretesa sanzionatoria è estinta; se, al contrario, l'amministrazione dà prova di avere ottemperato validamente alla notificazione, l'opposizione deve essere dichiarata inammissibile perchè tardiva.

III. Deve, pertanto, enunciarsi il seguente principio di diritto:

"la nullità della notificazione del verbale di accertamento di infrazione del C.d.S., può dirsi sanata per il raggiungimento del relativo scopo - che è quello della conoscenza legale dell'atto volta all'utile predisposizione delle proprie difese da parte del destinatario della contestazione - soltanto ove sia proposta una tempestiva e rituale opposizione, avendosi così per realizzato nel processo il risultato pratico cui la valida notificazione è ex lege finalizzata, con conseguente venir meno dell'interesse del destinatario a denunciare lo specifico vizio. Viceversa, se, a fronte della nullità della notificazione della violazione, la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avvenga oltre il termine di legge decorrente dalla data della medesima notifica, non operando la sanatoria, l'opposizione al verbale di accertamento può essere proposta per dedurre unicamente l'invalida notificazione del verbale di accertamento, dovendo l'amministrazione dimostrare che non sia intervenuta la decadenza per l'esercizio del potere sanzionatorio".

IV. L'accoglimento dei primi due motivi di ricorso, nei sensi di cui in motivazione, comporta l'assorbimento del terzo e del quarto motivo, i quali rimangono privi di immediata rilevanza decisoria.

La sentenza impugnata va cassata, con rinvio al Tribunale di Firenze, in persona di diverso magistrato, che deciderà la causa uniformandosi ai principi di diritto enunciati e tenendo conto dei rilievi svolti, provvedendo anche alla pronuncia sulle spese del giudizio di cassazione.

### ***P.Q.M.***

La Corte accoglie il primo ed il secondo di ricorso, dichiara assorbiti i restanti motivi, cassa la sentenza impugnata in relazione alle censure accolte e rinvia la causa al Tribunale di Firenze, in persona di diverso magistrato, anche per la pronuncia sulle spese del giudizio di cassazione.

### ***Conclusione***

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 5 aprile 2022.

Depositato in Cancelleria il 8 aprile 2022