

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Ordinanza 23 ottobre 2018, n. 26843

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MANNA Felice - Presidente -

Dott. GORJAN Sergio - Consigliere -

Dott. ORICCHIO Antonio - Consigliere -

Dott. GRASSO Giuseppe - Consigliere -

Dott. SABATO Raffaele - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 19112/2013 proposto da:

D.V.G., elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE GIULIO CESARE 223, presso lo studio dell'avvocato VITO CASTRONUOVO, rappresentato e difeso dall'avvocato MICHELE ALDINIO;

- ricorrente -

contro

PREFETTURA di SALERNO, in persona del Prefetto pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -

e contro

EQUITALIA BASILICATA S.p.A., già S.E.M. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore;

- intimata -

avverso la sentenza n. 162/2012 del TRIBUNALE di LAGONEGRO, depositata il 08/05/2012;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 28/06/2018 dal Consigliere RAFFAELE SABATO.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Rilevato che:

1. Il tribunale di Lagonegro in composizione monocratica, adito su impugnazione avverso pronuncia del giudice di pace di Lagonegro concernente opposizione, nelle forme di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 22, avverso cartella esattoriale fondata sulla presunta inesistenza o nullità della notificazione del verbale di contravvenzione al codice della strada, con sentenza depositata in data 08/05/2012 ha rigettato l'appello proposto da D.V.G. nei confronti della prefettura di Salerno e di Equitalia Basilicata s.p.a..

1.1. Nell'esaminare l'appello, il giudice monocratico del tribunale lo ha rigettato sull'argomento che, essendo stata fondata l'opposizione a cartella sulla sola deduzione dell'essere mancata la regolare notifica dell'atto sanzionatorio presupposto, non essendo formulata alcuna altra doglianza avverso quest'ultimo la cartella non poteva essere annullata.

2. Avverso tale sentenza D.V.G. propone ricorso per cassazione su tre motivi. La prefettura resiste con controricorso e l'agente per la riscossione non svolge difese.

Considerato che:

1. In via preliminare, deve ritenersi rituale il conferimento di procura speciale da parte del ricorrente al difensore, benchè essa sia allegata materialmente al ricorso dopo un foglio su cui è riportata l'istanza di notificazioni, ma prima delle attestazioni di effettuazione delle notificazioni medesime. Invero, va sul punto data continuità alla giurisprudenza applicativa dell'art. 365 c.p.c. (v. ad es. Cass. n. 29785 del 19/12/2008) secondo la quale la procura per il ricorso per cassazione è validamente conferita, soddisfacendo il requisito di specialità, anche se apposta su di un foglio separato, purchè materialmente unito al ricorso, e l'antioriorità rispetto alla notifica risulta dal contenuto della copia notificata del ricorso (copia notificata che, nel caso di specie, mostra essere la procura già sottoscritta all'epoca dell'istanza di notifica).

2. Sempre in via preliminare, stante la nullità della notificazione del ricorso per cassazione - in giudizio di opposizione L. n. 689 del 1981, ex art. 22, in cui l'amministrazione risultava costituita in appello a mezzo dell'avvocatura distrettuale dello Stato - in quanto il ricorso stesso è stato notificato alla stessa avvocatura distrettuale in Potenza e non a quella generale in Roma (cfr. ad es. Cass. n. 53 del 05/01/2000 e, tra le varie successive, n. 21418 del 08/10/2009 e n. 9770 del 12/05/2016), l'avvenuto deposito del controricorso da parte dell'avvocatura generale, pur oltre il termine di cui all'art. 369 cod. proc. civ., deve ritenersi tempestivo in quanto sanante ex nunc la nullità, che altrimenti avrebbe imposto la rinnovazione con nuovo decorso del termine (cfr. Cass. n. 19242 del 07/09/2006 e n. 20000 del 14/10/2005).

3. Con il primo motivo (violazione della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23) il ricorrente lamenta che:

- avendo il giudice di pace ritenuto rettamente notificato il verbale di contestazione presupposto e quindi non essendo passato a esaminare il merito della contestazione per essere divenuto titolo esecutivo il verbale stesso, la sentenza impugnata sia erronea in quanto facente seguito a eccezione proposta dalla prefettura solo in secondo grado, senza proporre appello (v. ricorso p. 4);

- la sentenza impugnata sia altresì erronea, nella parte in cui, accogliendo detta eccezione, ha dato per scontato che - svolgendo l'opposizione avverso la cartella esattoriale, ove si deduca l'invalidità della notifica del verbale di contestazione, la funzione di recuperare i mezzi di tutela pregiudicati dalla mancata conoscenza - l'omessa o irrituale notifica possa fungere esclusivamente da argomentazione preliminare rispetto a censure rispetto all'atto presupposto, che vanno necessariamente svolte.

4. Con il secondo motivo (violazione degli artt. 167, 345 e 112 c.p.c.) il ricorrente deduce che:

- il tribunale abbia travalicato rispetto ai limiti di petitum e causa petendi desumibili dall'atto di opposizione, fondati esclusivamente sulla mancata ricezione della notifica del verbale di contestazione, non contestato nel merito;

- il tribunale abbia accolto, come innanzi detto, una domanda o eccezione relativa all'opposizione (in ordine alla necessaria compresenza di censure al verbale di contestazione) non proposta in primo grado e quindi inammissibile ex art. 345 c.p.c..

5. Con il terzo motivo (violazione della L. n. 689 del 1981, art. 14) il ricorrente deduce avere esso eccepito innanzi al giudice di pace anche il decorso del termine di decadenza di 150 giorni dalla data della violazione a quella della notificazione della cartella esattoriale.

6. Il primo e il secondo motivo, da esaminarsi congiuntamente alla luce della loro stretta connessione, sono infondati.

6.1. La deduzione d'inammissibilità dell'originaria opposizione formulata dalla parte appellata in sede di costituzione in appello, e condivisa dal giudice di appello, per essere stata l'opposizione stessa alla cartella fondata sulla mancata conoscenza del verbale senza alcuna impugnazione dell'atto stesso, costituendo una mera difesa a sostegno del rigetto del gravame avanzato dall'appellante, non ha concretato alcuna violazione del divieto delle nuove domande o eccezioni, nè ha inciso su petitum e causa petendi o su alcun giudicato circa il merito della controversia, non formatosi essendo stata l'opposizione in primo grado respinta sul rilievo dell'intervenuta notifica dell'atto di contestazione.

6.2. Ciò posto, deve darsi continuità alla giurisprudenza di questa corte, rettamente richiamata per implicito nella sentenza impugnata, secondo la quale l'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria irrogata per violazione al codice della strada, va proposta ai sensi della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23, (oggi v. D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7), e non nelle forme della opposizione alla esecuzione ex art. 615 c.p.c., qualora la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione in ragione della nullità o dell'omissione della notifica del processo verbale di contestazione o dell'ordinanza ingiunzione (così ad es. Cass. n. 1985 del 29/01/2014, che v. anche per precedenti richiami, n. 15120 del 22/07/2016, n. 16282 del 04/08/2016 e infine Cass. Sez. U n. 22080 del 22/09/2017 che ha composto il contrasto). Come questa corte ha avuto modo di ribadire più volte, in questi casi infatti l'opposizione alla cartella è finalizzata a recuperare il momento di garanzia di cui l'interessato sostiene di non essersi potuto avvalere nella fase di formazione del titolo per mancata notifica dell'atto presupposto.

6.3. In tale situazione, nonostante che in alcune più remote pronunce (v. ad es. Cass. n. 59 del 08/01/2003 e n. 12531 del 27/08/2003) si sia ritenuta l'ammissibilità della mera denuncia di mancata notifica dell'atto presupposto, in quanto da quest'ultima discenderebbe l'illegittimità dell'emissione della cartella, deve ritenersi che alla deduzione di tardiva conoscenza dell'atto presupposto, conseguente alla mancata notifica, debba sempre accompagnarsi la proposizione di censure avverso di esso, altrimenti destinato a spiegare - seppur per effetto della tardiva sanatoria dei vizi di notifica attraverso la conoscenza dell'atto consequenziale - i suoi effetti. Ciò in quanto, in tema di opposizione a cartella di pagamento proposta ai sensi della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23, con finalità "recuperatoria" delle ragioni di opposizione alla sanzione in ragione della nullità o dell'omissione della notifica del processo verbale di contestazione o dell'ordinanza ingiunzione, la finalità stessa - e il rito che da essa consegue come applicabile - esclude in radice la possibilità che sia lasciata all'impugnante (come invece, in ragione della procedimentalizzazione della formazione

della pretesa, si ammette in materia tributaria - cfr. Cass. Sez. U. n. 5791 del 04/03/2008; v. recentemente Cass. n. 19145 del 28/09/2016) la scelta dell'impugnare o no cumulativamente l'atto presupposto e l'atto consequenziale. Invero, il fatto stesso che nell'ipotesi in esame, esclusa ogni ridondanza ex se della mancata notifica dell'atto presupposto sulla validità della cartella, ammettere l'impugnazione recuperatoria di questa equivale semplicemente ad ammettere, nel settore dell'opposizione alle sanzioni amministrative, una rimessione in termini per il rimedio giudiziario; onde solo contestando anche nel merito la pretesa sanzionatoria si potrà escludere che la nullità della notifica del verbale sia suscettibile di sanatoria ove non siano allegati ulteriori difese rimaste precluse dalla mancata tempestiva cognizione dell'atto presupposto (in questo senso v. Cass. n. 15149 del 18/07/2005, anche richiamata dalla recente n. 16282 del 04/08/2016, secondo cui l'opposizione recuperatoria si ha quando "l'opponente contesti il contenuto del verbale che è da lui conosciuto per la prima volta al momento della notifica della cartella"; la sentenza del 2016 esplica le ragioni per le quali si debba trattare di una opposizione cognitiva, e non esecutiva, intendendo l'opponente "far valere le contestazioni circa il procedimento di formazione del titolo che prima non ha potuto far valere").

6.4. In altri termini, deve affermarsi il principio di diritto per cui "in materia di opposizione a sanzioni amministrative, è inammissibile l'opposizione a cartella di pagamento, ove finalizzata a recuperare il momento di garanzia di cui l'interessato sostiene di non essersi potuto avvalere nella fase di formazione del titolo per mancata notifica dell'atto presupposto, qualora l'opponente non deduca, oltre che in via preliminare detta mancata notifica, anche vizi propri dell'atto presupposto".

6.5. Alla luce dei precedenti rilievi, e in particolare essendosi il giudice di merito attenuto a tale principio, i due motivi vanno rigettati nel loro complesso.

7. Il terzo motivo è inammissibile. Nel dedurre di aver eccepito innanzi al giudice di pace, quale motivo di opposizione, il decorso del termine di decadenza di 150 giorni dalla data della violazione a quella della notificazione della cartella esattoriale, al di là di altre ragioni di carenza di autosufficienza indicata dalla controricorrente amministrazione, il ricorrente omette di indicare, e fornire la conseguente trascrizione, del luogo documentale in cui, in appello, il ricorrente stesso abbia riproposto l'eccezione, onde non farla ritenere rinunciata ex art. 346 c.p.c., posto che si deduce in ricorso che essa, menzionata, sia stata però ritenuta assorbita dal giudice di pace.

8. Le spese del giudizio di legittimità vanno liquidate come in dispositivo a favore dell'amministrazione controricorrente, secondo soccombenza, non dovendosi invece provvedere nei confronti dell'agente per la riscossione rimasto intimato. Deve darsi atto del sussistere dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo pari al contributo unificato dovuto per il ricorso.

P.Q.M.

la corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente alla rifusione delle spese processuali in favore della prefettura - ufficio territoriale del Governo di Salerno, che liquida in Euro 800 per compensi, oltre eventuali spese prenotate a debito.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, si dà atto del sussistere dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo pari al contributo unificato dovuto per il ricorso a norma dell'art. 13 cit., comma 1 bis.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Sezione Seconda Civile, il 28 giugno 2018.

Depositato in Cancelleria il 23 ottobre 2018