

Corte di Cassazione S.U. civ. – 22 novembre 2010, n. 23594 – Pres. Vittoria – Rel. Bucciante

Infrazioni al Codice della Strada - Sanzioni – Opposizione al Giudice di pace – Sentenza - Impugnazione – Foro Erariale – Applicabilità – Esclusione

I giudizi di gravame avverso i provvedimenti pronunciati dal Giudice di pace in materia di sanzioni amministrative, in cui sia parte un'amministrazione statale, sono devoluti alla cognizione del giudice del luogo in cui è stata commessa l'infrazione non essendo, in materia, applicabile la regola del foro erariale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza del 23 aprile 2007 il Giudice di pace di Desio ha respinto l'opposizione proposta da (omissis) avverso l'ordinanza ingiunzione in data 4 ottobre 2006, con la quale il Prefetto di Milano gli aveva irrogato una sanzione pecuniaria, per la violazione di norme in materia di circolazione stradale.

Adito in appello dal soccombente, il Tribunale di Monza - sezione distaccata di Desio, con sentenza del 21 aprile 2009, ha dichiarato la propria incompetenza per territorio, ritenendo che il gravame avrebbe dovuto essere rivolto al Tribunale di Milano, a norma del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 7.

(Omissis) ha impugnato tale sentenza con istanza di regolamento, in base a due motivi, chiedendo che venga affermata la competenza del Tribunale di Monza - sezione distaccata di Desio.

La Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Milano ha presentato una memoria, contestando la fondatezza degli assunti del ricorrente.

Il pubblico ministero ha concluso per il rigetto del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di ricorso (omissis) lamenta che con la sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato la propria incompetenza per territorio, anche se la questione, per il disposto dell'art. 38 c.p.c., era ormai preclusa, in quanto non aveva formato tempestivamente oggetto né di eccezione di parte né di rilievo d'ufficio.

La doglianza va disattesa, poiché la norma richiamata dal ricorrente si riferisce esclusivamente al giudizio di primo grado.

L'individuazione del giudice di appello, ex art. 341 c.p.c., attiene a una "competenza" territoriale del tutto sui generis, che prescinde dai comuni criteri di collegamento tra una causa e un luogo: dipende indefettibilmente dalla sede del giudice a quo, sicché è dotata di un carattere prettamente funzionale che impedisce il definitivo suo radicamento presso un giudice diverso, per il fatto che la questione non sia stata posta in limine litis.

Con il secondo motivo di impugnazione (omissis) deduce che erroneamente il Tribunale ha ritenuto applicabili nella specie le regole del "foro erariale".

La censura è fondata, anche se per una ragione diversa da quella prospettata dal ricorrente, ma che può di ufficio essere posta a fondamento della decisione, poiché nell'esercizio della funzione regolatrice della

competenza questa Corte deve pronunciare indipendentemente dalle deduzioni di parte (v., da ultimo, Cass. 7 maggio 2010 n. 11192).

La disciplina dei giudizi di opposizione ai provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, dettata dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22 e 23, sanciva originariamente la diretta ricorribilità per cassazione delle sentenze e delle ordinanze di inammissibilità o di convalida pronunciate dal pretore, al quale in via esclusiva era demandata la cognizione di quelle cause.

Successivamente, in seguito all'istituzione del giudice unico di primo grado, l'art. 22-bis della stessa legge, inserito dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 98, ha distribuito la competenza, secondo criteri di materia e di valore, tra il giudice di pace e il tribunale, mantenendo ferma quella per territorio del "giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione".

Infine, il D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26, modificando la L. n. 689 del 1981, art. 23, ha disposto che le sentenze e le ordinanze di convalida (ma non anche quelle di inammissibilità) sono soggette ad appello.

La questione che le Sezioni Unite sono chiamate a risolvere è se il gravame contro i provvedimenti del giudice di pace, ove sia parte un'amministrazione statale, debba essere proposto al tribunale del circondario, secondo la previsione dell'art. 341 c.p.c., oppure all'eventualmente diverso tribunale del capoluogo del distretto, a norma del testo unico approvato con R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 7.

Quest'ultima tesi è contrastata dal ricorrente, essenzialmente, in base al principio della "ultrattività del rito", dal quale viene fatta discendere l'applicabilità, nei giudizi di appello aventi per oggetto sanzioni amministrative, delle particolari norme procedurali stabilite per il primo grado: "l'opposizione si propone mediante ricorso", anziché con citazione; la sua notificazione avviene "a cura della cancelleria"; anche a tutte le altre "notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio"; le parti "possono stare in giudizio personalmente" e l'amministrazione "può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati"; "nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli"; dopo la precisazione delle conclusioni si dà corso di regola "nella stessa udienza alla discussione della causa" e la sentenza è pronunciata "subito dopo ... mediante lettura del dispositivo".

L'assunto non è condivisibile.

Il legislatore si è limitato ad assoggettare ad appello le sentenze e le ordinanze di cui si tratta, senza null'altro disporre. Ne consegue che nel giudizio di gravame vanno osservate, in quanto applicabili e nei limiti della compatibilità, le norme ordinarie che disciplinano lo svolgimento di quello "di primo grado davanti al tribunale", come dispone l'art. 359 c.p.c.

L'introduzione di una deroga a questo generale principio - mediante l'estensione al procedimento di appello di tutte o alcune delle speciali regole dettate per il primo (e allora unico) grado di merito delle cause di opposizione in materia di sanzioni amministrative - avrebbe potuto essere ravvisata soltanto in presenza di un'esplicita disposizione in tal senso.

Appunto esplicite disposizioni hanno infatti inserito elementi di specialità, per il secondo grado, in procedimenti che già nel primo ne erano dotati, come è avvenuto con riguardo alle controversie di lavoro (artt. 433 ss.

c.p.c.), di previdenza e assistenza obbligatorie (art. 442 c.p.c.), di locazione, comodato e affitto (art. 447-bis c.p.c.), di usucapione speciale (L. 10 maggio 1976, n. 346, art. 3), di separazione e divorzio (L. 1 dicembre 1970, n. 898, art. 4, come sostituito dalla L. 6 marzo 1987, n. 74, art. 8), di società (D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 20 ss.).

D'altra parte, le particolari norme procedurali dettate in materia di sanzioni amministrative, seppure fossero applicabili anche in appello, risulterebbero evidentemente del tutto ininfluenti ai fini dell'individuazione del giudice cui proporre il gravame, tranne semmai quella che consente la difesa personale delle parti: se ne potrebbe in ipotesi desumere che non sussista l'esigenza di accentrare i giudizi di secondo grado presso il tribunale del capoluogo del distretto, per agevolare l'avvocatura erariale nella difesa delle amministrazioni statali, dato che queste possono avvalersi di propri funzionari. Ma l'argomento - già di per sé debole, poiché la difesa personale è puramente facoltativa ed eventuale - è destinato a cedere, a fronte di quanto si è prima osservato a proposito della mancanza di una espressa previsione legislativa di "ultrattività del rito", che estenda all'appello l'applicabilità delle norme suddette, e in particolare di quella ora in considerazione: mancanza del resto giustificata dal maggiore tecnicismo che caratterizza i procedimenti di impugnazione e che comporta la necessità del patrocinio professionale, richiesto peraltro dall'art. 82 c.p.c., per tutti i giudizi davanti al tribunale, "salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti".

La ragione per la quale va dichiarata la competenza del Tribunale di Monza risiede invece nella estraneità dei giudizi in materia di sanzioni amministrative alla regola del "foro erariale", stabilita per la generalità delle "cause nelle quali è parte un'amministrazione dello Stato" dall'art. 25 c.p.c..

L'applicazione di questa norma è tuttavia esclusa dall'art. 7, comma 1, testo unico sopra citato, tra l'altro, "per i giudizi innanzi ai pretori", ma riaffermata dal secondo comma per "l'appello dalle sentenze dei pretori ... pronunciate nei giudizi suddetti".

Investita della questione relativa alla perdurante vigenza di tali disposizioni, che non sono state aggiornate in seguito all'abolizione del giudice unico di primo grado, questa Corte ha deciso che "le controversie che, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 51 del 1988, erano attribuite alla competenza del pretore per limiti di valore e che sono, in base al vigente art. 9 cod. proc. civ. e del D.Lgs. n. 51 del 1998, art. 244, di competenza del tribunale in composizione monocratica, sono soggette alle regole processuali del cd. foro erariale di cui all'art. 25 cod. proc. civ. e R.D. n. 1611 del 1933, art. 6 dovendosi ritenere implicitamente abrogato per incompatibilità "in parte qua" il R.D. n. 1611 del 1933, art. 7, che stabiliva l'inapplicabilità della regola del foro erariale nelle cause di competenza del pretore", soggiungendo però che "ciò non esclude che la disciplina del foro erariale sia derogata, per effetto di specifiche disposizioni del legislatore (controversie previdenziali, di opposizione a sanzioni amministrative, sulla disciplina dell'immigrazione, di convalida di sfratto), ogni volta che sia manifesto l'intento di determinare la competenza per territorio sulla base di elementi diversi ed incompatibili rispetto a quelli risultanti dalla regola del foro erariale e, perciò, destinati a prevalere su questa" (Cass. S.U. 2 luglio 2008 n. 18036).

Alla luce di questo precedente, dal quale non vi è ragione di dissentire, si deve ritenere che l'esenzione dal "foro erariale", per le cause qui in considerazione, ab origine derivava non dall'essere stabilita la competenza per materia del pretore, ma quella per territorio del giudice "del luogo in cui è stata commessa la violazione", per un'esigenza di "prossimità" rimasta attuale anche dopo la soppressione delle preture: perciò questa Corte ha ritenuto che l'esenzione suddetta non è venuta meno, per il campo delle sanzioni amministrative, a differenza che per gli altri giudizi già di competenza del pretore e ora del giudice di pace o del tribunale.

L'affermazione si riferisce espressamente soltanto al primo grado, ma può senz'altro essere estesa anche all'appello. I due commi dell'art. 7, testo unico sono infatti strettamente collegati, poiché il secondo fa riferimento esclusivamente ai "giudizi suddetti", menzionati nell'altro, nel cui ambito non sono comprese le cause di opposizione in materia di sanzioni amministrative, che sono comunque esenti dalla regola del "foro erariale". Ad esse risultano pertanto inapplicabili le due disposizioni suddette, che a tale regola apportano una deroga e che ne ripristinano l'operatività, rispettivamente per il primo e il secondo grado di giudizio.

Il principio da enunciare è dunque: "La regola del "foro erariale" non è applicabile ai giudizi di appello in materia di sanzioni amministrative".

Dal che consegue che va dichiarata la competenza del Tribunale di Monza.

Le spese di giudizio vengono compensate tra le parti per giusti motivi, stante la novità della questione affrontata

P.Q.M. La Corte dichiara la competenza del Tribunale di Monza; compensa tra le parti le spese di giudizio.