

N. 16304/2018 Reg. gen.

N. 1 ruolo udienza pubblica



PROCURA GENERALE
presso la Corte di Cassazione

UDIENZA PUBBLICA DEL 22 SETTEMBRE 2020

SEZIONI UNITE CIVILI

REQUISITORIA SCRITTA DEL PUBBLICO MINISTERO

La Corte di appello di XX ha dichiarato inammissibile l'appello proposto dall'Azienda USL YY avverso la sentenza del Tribunale di YY che la aveva condannata a risarcire il danno patito da M.R. per errata diagnosi di tubercolosi su ventidue bovini, diagnosi eseguita dal servizio veterinario della ASL e dalla quale era derivato l'abbattimento dei capi di bestiame.

La declaratoria di inammissibilità si fonda sulla violazione del termine breve di cui all'art. 325 comma 1 c.p.c., per essere stata notificata la sentenza di primo grado al procuratore dell'ASL nel domicilio eletto in data 19.9.2014 ed essere stata proposta l'impugnazione in data 19.5.2015.

Nel suo ricorso per cassazione l'ASL lamenta, con l'unico motivo, violazione degli artt. 170, 325, 326 e 327 c.p.c. L'azienda assume di essersi costituita in giudizio, in primo grado, tramite un avvocato del proprio servizio legale interno, iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo di appartenenza, il quale aveva eletto domicilio presso il proprio ufficio che coincideva con la sede legale della stessa ASL rappresentata. La notificazione della sentenza era avvenuta presso tale sede legale, ma non nei confronti del procuratore domiciliatario, bensì nei confronti della ASL stessa. Pertanto, la notificazione era inidonea a far decorrere il termine breve di cui all'art. 325 comma 2 c.p.c. in quanto, come noto, la

decorrenza di cui all'art. 326 c.p.c. esige che la notificazione, ex art. 170 c.p.c., sia eseguita al procuratore costituito in giudizio. Secondo la ricorrente ASL, quindi, la notificazione dell'appello, eseguita entro il termine "lungo", di cui all'art. 327 c.p.c., era da considerarsi tempestiva.

La Terza Sezione civile, con ordinanza interlocutoria n. 31868 del 5.12.2019, risolta un'eccezione preliminare, ha rimesso il procedimento davanti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione a codeste Sezioni Unite, ravvisando un contrasto nella giurisprudenza di legittimità sulla questione della notificazione al procuratore di un ente pubblico appartenente al servizio legale dell'ente e domiciliato presso la sede dell'ente stesso, qualora manchi l'indicazione del procuratore quale destinatario della notifica.

Secondo un primo orientamento, numericamente prevalente (vedi ad esempio Cass. 18356/16, 9843/14, 4698/14, 9431/12, tutte menzionate nell'ordinanza interlocutoria, cui si rinvia per ulteriori richiami), la notificazione ad un ente pubblico rappresentato da difensore appartenente all'avvocatura interna e domiciliato presso la sede dell'ente stesso non è idonea al decorso dei termini di cui all'art. 325 c.p.c., ove destinata non al procuratore domiciliatario ma alla parte. Ciò in quanto non vi sarebbe garanzia, stanti anche le dimensioni organizzative dell'ente, che la notificazione effettuata in questo modo comporti l'effettiva conoscenza da parte del procuratore costituito in giudizio.

Invece, altra decisione (Cass. 18640/11) ha ritenuto che la notificazione eseguita al domicilio eletto presso la sede di ente dotato di avvocatura interna ivi ubicata fosse idonea ai fini di cui all'art. 326 c.p.c., stante lo stretto collegamento fra sede legale e domicilio eletto dall'avvocato. Ciò quand'anche la relazione di notificazione non menzionasse il difensore quale destinatario dell'atto. A tale indirizzo si sono conformate alcune successive pronunzie (in particolare Cass. 14891/15, sempre richiamata nell'ordinanza interlocutoria, cui si rinvia).

Ciò posto, il secondo orientamento appare preferibile.

Il fondamento del principio ricavabile dal combinato disposto degli artt. 170, 285 e 326 c.p.c. - secondo il quale il termine breve per l'impugnazione decorre dalla notificazione della sentenza al procuratore costituito in giudizio – risiede nell'esigenza di tutelare la parte, la quale non avendo le adeguate conoscenze tecniche, può non comprendere il contenuto della decisione e gli effetti che discendono dalla sua notifica, per cui potrebbe non essere in grado di approntare una valida e tempestiva impugnazione, venendo così a subire irrimediabilmente le conseguenze della prima decisione. Secondo la giusta logica del codice

di rito, solo il rappresentante tecnico è in grado di fare compiutamente queste valutazioni e sapere con cognizione di causa (e di effetti) che la legge processuale stabilisce la perentorietà del termine per impugnare.

Per tale motivo, il decorso del termine breve per l'impugnazione è ancorato alla conoscenza che il procuratore costituito in giudizio abbia della sentenza.

Non deve tuttavia trattarsi necessariamente di una conoscenza "sostanziale", in quanto essa può essere anche "formale", essendo tale quella richiesta in via generale dal codice di rito, che invero non impone la notifica direttamente nelle mani del destinatario ed ammette pure una notifica solo presunta o addirittura *ficta*, come ad esempio quella dell'art. 140 c.p.c. e soprattutto quella dell'art. 143 c.p.c.

Anche per il procuratore costituito vi può essere in tesi l'ipotesi che egli non venga rinvenuto al domicilio eletto e in tal caso nulla impedisce l'applicazione dell'art. 140 c.p.c. (Cass. 6192/81), così come è prevista la *fictio* della notifica a mezzo deposito dell'atto presso la cancelleria ai sensi degli artt. 58 disp. att. c.p.c. 10 r.d.l. 1578/33 qualora non sia stato eletto domicilio nel circondario del giudice adito.

In questa ottica, se si ammette che la notifica dell'atto possa essere solo formale o addirittura *ficta* e che ciò valga anche per il procuratore costituito, diventa giocoforza insostenibile affermare che sia invalida ed inidonea a far decorrere il termine breve di impugnazione la notifica di una sentenza ad un ente pubblico fatta al domicilio eletto che costituisce al contempo la sede legale dell'ente pubblico e la sede dell'ufficio legale di cui faccia parte il procuratore costituito di detto ente. E' insostenibile perché, in un'ipotesi del genere, siamo di fronte ad una notifica di certo avvenuta, attraverso la consegna dell'atto ad un addetto dell'ente, in un luogo e con modalità idonee a realizzare la conoscenza quantomeno formale da parte del procuratore costituito. Intendendosi per formale quella conoscenza che si presume in base alla legge, la quale come visto esige solo che siano poste le condizioni perché l'atto sia conosciuto dal destinatario.

Questo è esattamente quanto accaduto nel caso in esame, dove la sentenza risulta essere stata notificata, nelle mani di un addetto, "alla ASL Azienda Sanitaria Locale di Latina domiciliata in Latina, via Pier Luigi Nervi". In tale luogo vi è la sede dell'ente ma anche la sede dell'ufficio d'avvocatura in cui operava l'avvocato interno costituitosi quale procuratore domiciliatario dell'ente stesso. E la sentenza è stata inviata alla ASL ivi "*domiciliata*", termine questo che fa chiaramente capire che ci si voleva riferire non alla sede

legale dell'ente ma al domicilio eletto dal procuratore costituito, coincidente sempre con via Pier Luigi Nervi appunto per l'evidenziata corrispondenza tra sede legale e ubicazione dell'ufficio d'avvocatura interno.

Si è trattato dunque di una notifica fatta non alla parte personalmente ma al procuratore costituito presso il domicilio eletto. E la circostanza che il nome e cognome del legale non fossero menzionati nella richiesta-relata di notifica è di per sé irrilevante, perché le modalità concrete di notifica hanno comunque consentito la consegna dell'atto presso il domicilio eletto dal procuratore costituito.

Le dimensioni dell'ente pubblico non sono di certo decisive per eliminare questo dato oggettivo, ossia la consegna della sentenza presso il domicilio eletto dall'avvocato patrocinante dell'ASL. E se come detto è pacifico che l'atto possa essere validamente notificato in modo formale o addirittura in virtù di una mera *fictio*, diventa oltremodo illogico valorizzare l'elemento delle dimensioni dell'ente, che, si ribadisce, giammai può porre nel nulla l'unica circostanza oggettiva realmente rilevante, ossia che l'atto è stato materialmente consegnato presso il domicilio eletto.

Questo è in sostanza il condivisibile ragionamento della citata giurisprudenza di legittimità del 2011 (Cass. 18640/11), secondo cui appunto, allorché una pubblica amministrazione disponga di un servizio di avvocatura interna che coincida con la sede dell'ente e ivi sia stato eletto domicilio, sorge *“una presunzione assoluta di irredimibile collegamento fra la parte, il suo procuratore costituito e il domicilio di quest'ultimo”*, tale da creare una *“assoluta identità, logistica e funzionale, del domicilio (del rappresentante) e del domicilio eletto presso il suo difensore e procuratore costituito”*.

Ed aggiunge tale sentenza della Suprema Corte che, in simile ipotesi, diventa irrilevante l'indicazione del nome dell'avvocato nella richiesta e relata di notifica, *“nessuna incertezza circa le generalità del procuratore costituito potendo scaturire dall'intero contesto dell'atto, fin dalla sua intestazione, contenente la chiara indicazione del domicilio eletto ... e del nome dell'avvocato che rappresentava e difendeva l'ente in qualità di appartenente all'avvocatura”* dell'ente (vedi in motivazione Cass. 18640/11, che peraltro afferma il principio in relazione alla notifica della sentenza presso un ente di grandi dimensioni e con diverse articolazioni organizzative, quali il Comune di Napoli). Ancora una volta la vicenda è sovrapponibile al caso in esame, dove il nome e cognome dell'avvocato procuratore costituito in primo grado risultavano dalla sentenza notificata. E' evidente che la richiesta di notifica deve essere letta

insieme all'atto che si notifica, per cui se le generalità dell'avvocato emergono dalla sentenza ed egli è il procuratore costituito dove l'ente ha eletto domicilio, la notifica della sentenza fatta all'ente presso il domicilio eletto è senza dubbio rivolta a detto avvocato, con sua conseguente validità ex artt. 170 e 285 c.p.c.

Del resto, secondo la citata Cassazione del 2011, *“Ai fini del decorso del termine breve previsto dall'art. 326 cod. proc. civ., la notifica della sentenza effettuata alla parte, nel domicilio eletto presso il difensore, equivale a quella compiuta, ai sensi degli art. 170 e 285 cod. proc. civ., al procuratore costituito, atteso che entrambe le forme d'impugnazione assicurano l'esigenza della piena conoscenza del contenuto della sentenza per la parte tramite il suo difensore, qualificato professionalmente a valutare l'opportunità dell'impugnazione”*. Ma, se è così, precisa la Suprema Corte che *“A maggior ragione deve ritenersi idonea tale forma di notifica ai fini della decorrenza del termine breve per impugnare, nell'ipotesi in cui il domicilio eletto presso il procuratore sia situato nella medesima sede in cui è domiciliata la parte, garantendo in tal modo un univoco collegamento tra di essa, il suo procuratore costituito e il domicilio di quest'ultimo.”* (in questi sensi è la massima ufficiale di Cass. 18640/11).

La conclusione è condivisibile. Effettivamente nella seconda ipotesi, per effetto di questa identificazione tra sede dell'ente e sede dell'ufficio d'avvocatura dove il procuratore costituito presta servizio, la conoscenza dell'atto da parte di quest'ultimo è ancora più garantita rispetto alla prima ipotesi, dove la notifica viene fatta alla parte personalmente nel domicilio eletto. E se la notifica è idonea a far decorrere il termine breve d'impugnazione nella prima ipotesi (come affermato da Cass. 18640/11 cit. e ribadito più di recente da Cass. 9/15), *“a maggior ragione”* lo è nella seconda.

Per completezza, va detto che il dato dell'assenza di indicazione, nella notifica, delle generalità del procuratore costituito non appare un elemento decisivo nemmeno se si ragiona in un'ottica più generale e di sistema. Non lo è perché l'art. 170 c.p.c., che è la norma base in materia, non impone che siano indicati il nome e il cognome dell'avvocato, ma prescrive solo che la notifica si faccia *“al procuratore costituito”* (peraltro non necessariamente alla persona fisica ma magari con consegna ad addetti del suo studio professionale, che potrebbe essere di grandi dimensioni e con molto personale; vedi *supra*). Insomma, la legge vuole solo che la notifica si faccia a tale soggetto (nei modi sopra esposti), vuole cioè il risultato, non imponendo specifici oneri formali. L'assolvimento di oneri

formali, con indicazioni più chiare, serve solo ad assicurare il raggiungimento del risultato, ma solo quest'ultima circostanza conta, al di là delle forme utilizzate, che sono un mezzo e non un fine. Ebbene, la notifica della sentenza fatta nelle modalità sopra evidenziate garantisce la realizzazione dell'obiettivo, ossia la valida notifica *"al procuratore costituito"*. L'ottica è quella sottesa allo stesso art. 156 comma 2 c.p.c., che esclude ogni nullità se lo scopo dell'atto sia stato raggiunto.

Questi ultimi argomenti risultano di recente valorizzati dalla giurisprudenza di legittimità, che, occupandosi di un caso simile, quello di una sentenza notificata presso lo studio del procuratore domiciliatario di una parte privata (non di una pubblica amministrazione), ha affermato che *"Ai fini della decorrenza del termine breve d'impugnazione, non è affetta da nullità la notifica della sentenza effettuata presso lo studio del procuratore domiciliatario senza l'indicazione del nominativo del procuratore ad litem qualora il nominativo del destinatario dell'atto possa evincersi dalla stessa pronuncia notificata"* (così Cass. 2396/20). E in motivazione tale pronuncia fa appunto leva sul fatto che la *"indicazione del nominativo del procuratore ad litem non è elemento formale espressamente richiesto dalla legge la cui mancanza è sanzionata a pena di nullità. Ne segue che la verifica della invalidità dell'atto di notificazione va compiuta alla stregua del risultato pratico conseguito dall'atto, dovendo lo stesso ritenersi affetto da nullità le volte in cui sia dimostrata "la mancanza dei requisiti indispensabili per il raggiungimento dello scopo" (art. 156 comma 2 c.p.c.). Orbene la indicazione del procuratore ad litem appare necessaria le volte in cui non sia dato "aliunde" evincere, dalla stessa sentenza notificata, il nominativo del difensore della parte - che è il destinatario dell'atto, in quanto soggetto professionalmente competente a valutare la strategia difensiva da seguire ed a rappresentare alla parte assistita le ragioni che rendano o meno opportuna la proposizione della impugnazione - : solo in tal caso, infatti, può manifestarsi una situazione di incertezza in ordine all'effettiva conoscenza da parte del predetto difensore dell'atto notificato al domiciliatario ..."*.

Non vi è alcuna ragione logico-giuridica per non ribadire questo ragionamento nell'ipotesi della notifica della sentenza al procuratore costituito di una pubblica amministrazione. Il fatto che non si tratti del procuratore di una parte privata non muta invero i termini della questione, da risolvere sulla base dei principi generali (in particolare applicazione degli artt. 170, 285 e 286 c.p.c. con riferimento all'art. 156 c.p.c.). Anzi, a maggior ragione per le pubbliche amministrazioni è predicabile una regola di esperienza e di organizzazione che non prevede

la “personalizzazione” degli uffici e delle articolazioni dell’ente, essendo nella disponibilità dell’ente stesso l’adozione di moduli di trasmissione interna degli atti pervenuti che normalmente consentono, o devono consentire, la certa destinazione dell’atto all’ufficio competente, senza poter riversare sulla validità del processo e sul relativo interesse generale le proprie disfunzioni.

Alla luce di tutte queste considerazioni, si richiede a codeste spettabili Sezioni Unite di risolvere i dubbi interpretativi della giurisprudenza dando seguito all’indirizzo inaugurato da Cass. 18640/11, con conseguente rigetto del ricorso proposto dall’Azienda USL Latina.

Si precisa che le odierne conclusioni della Procura Generale sono in linea con quelle rese dai rappresentanti del pubblico ministero di legittimità nel citato precedente del 2011 (conclusioni conformi del PM) e nei precedenti relativi all’opposto indirizzo (conclusioni difformi del PM nelle pronunzie Cass. 9431/12, 9843/14 e 4698/14 ed anche in Cass. 21746/16, non citata nell’ordinanza interlocutoria della Terza sezione).

Per tutti i motivi sopra esposti

IL PUBBLICO MINISTERO

chiede che codeste Sezioni Unite rigettino il ricorso di Azienda USL Latina

Roma, 13 settembre 2020

Il Sostituto Procuratore Generale
Alessandro Pepe