



**Casa Comunale  
“delocalizzata”**

**Il Comune è libero di designare come "case comunali" anche altri luoghi rispetto al municipio, così ha deciso la Corte di Cassazione, sez. III civile, con la sentenza 5 settembre 2019 n. 22167.**

**Le disposizioni procedurali inerenti alla notificazione degli atti, da porsi in essere con il rito degli irreperibili, quindi l'assenza del destinatario e degli altri soggetti legittimati al ritiro, prevedono, per la validità della notifica, il deposito di copia dell'atto presso la casa comunale, rappresentando questa la sede del comune nei confronti dei terzi, nonché il luogo degli atti comunali e degli organi che li deliberano, fino a poco fa, insuscettibile di estensione a diversi "luoghi".**

**Si ricorda che, ancora nell'anno 2012 la Suprema Corte aveva sentenziato circa la necessità di individuare un unico luogo designato "casa comunale", laddove doveva avvenire il deposito degli atti notificati causa l'assenza o l'irreperibilità assoluta del destinatario.**

A seguito di un ricorso proposto da un cittadino che deduceva che l'articolo 140 c.p.c., là dove stabilisce che il piego non potuto consegnare sia depositato nella "casa del comune", il ricorrente evidenziava che non può che essere "un luogo pubblico ufficiale, certo e stabile, non certo un ufficio estemporaneamente indicato in un provvedimento" dell'amministrazione comunale.

Quindi, la Corte di Cassazione, sez. III civile, con la sentenza 5 settembre 2019 n. 22167 è entrata nel merito del problema, con una pronuncia degna di nota per la pregevole ricostruzione storico-sistemica con riguardo alla nozione di "casa comunale".

Secondo la Cassazione, tale espressione deve interpretarsi nel senso di comprendervi il municipio - inteso come sede storica del Comune - o ogni altro luogo designato in tal senso dall'amministrazione comunale. Pertanto, una notifica effettuata in un luogo diverso dalla sede del Comune, ma indicata dallo stesso quale sede equipollente, è valida ed efficace. Parimenti, valida è la notificazione effettuata dagli incaricati di una società privata. Infatti, alla P.A. è consentito appaltare a privati l'esecuzione dei compiti del Messo Comunale, compresa la notifica dei verbali di accertamento alle violazioni del codice della strada.

Il primo motivo di ricorso ha riguardato il luogo del deposito del plico, che non era avvenuto presso il Comune, ma in una sede sussidiaria dello stesso, designata con un provvedimento dirigenziale, un biennio prima dei fatti di causa. Secondo il ricorrente il dato letterale dell'art. 140 C.P.C. è di diverso segno. La norma, infatti, in caso di assenza del destinatario, prevede il deposito della copia dell'atto presso la casa comunale e non in un luogo diverso, seppur indicato dal Comune quale sede secondaria. La Suprema Corte rigetta tale ricostruzione, considerando valida ed efficace la notifica, giacché il luogo di deposito del plico è stato indicato come equipollente alla casa comunale, pertanto è da escludersi ogni vizio di notifica. La P.A., infatti, è libera di designare come "case comunali" anche luoghi ulteriori rispetto al municipio; ove ciò accada, tutti questi siti vanno considerati equivalenti, a tutti gli effetti di legge, alla casa comunale.

Per fortificare tale affermazione, la sentenza offre un'interpretazione storica e ordinata del testo normativo.

I Supremi giudici ripercorrono storicamente la legislazione per ricostruire il significato di "casa comunale", analizzando tutte le norme in cui tale espressione, nel tempo, è stata impiegata. I molteplici provvedimenti legislativi citati dimostrano che, storicamente, il legislatore ha indicato la casa comunale come luogo deputato a molteplici attività, ammettendo sempre luoghi a essa alternativi, diversi ed equipollenti. In passato, infatti, la *ratio* della scelta della casa comunale era dettata dalla facilità di individuazione della stessa da parte di tutti i consociati, anche quelli non istruiti. Con il tempo, la *ratio* è mutata; infatti, l'evoluzione della società, la diminuzione dell'analfabetismo e, soprattutto, la facoltà da parte «della P.A. di far pervenire le proprie deliberazioni ai cittadini, rendono puramente teorica la possibilità che questi ultimi siano tratti in errore nell'individuazione della casa comunale o dei luoghi destinati a sostituirla». Pertanto, l'espressione "casa comunale" presente in ambito di notificazione, (art. 140 o 143 C.P.C. come anche nell'art. 157 C.P.P.) va intesa come sinonimo di "municipio o altro luogo a tal fine designato dall'amministrazione comunale".

Stabiliscono i Giudici che l'espressione "casa comunale" si rinviene in numerose norme, processuali e

sostanziali; in particolare, l'art. 3 DPR 396/2000 (regolamento sullo stato civile) prevede che i comuni possano istituire uno o più uffici dello stato civile; la norma è stata interpretata nel senso che «casa comunale può essere considerata qualsiasi struttura nella disponibilità giuridica del Comune, vincolata allo svolgimento di funzioni istituzionali» (*Cons. di Stato, I, parere 196/2014*). La disposizione in argomento riguarda la celebrazione del matrimonio. Pertanto, se la legge ammette la "delocalizzazione" rispetto alla sede storica del municipio in materia matrimoniale, *a fortiori* deve consentire la designazione di case comunali alternative per il deposito degli atti notificati. Diversamente opinando, si giungerebbe all'assurdo per cui si richiedono oneri formali più stringenti per atti di minor rilievo (come il deposito di un verbale di accertamento) rispetto a «un atto di preminente importanza sociale, giuridica e costituzionale» come il matrimonio.

La Corte si sofferma anche sul deposito del plico nella frazione di un Comune, poiché il ricorrente, nelle sue difese, ha invocato un precedente in materia (*Cass. 1321/1993*). In quel caso, l'ufficiale giudiziario aveva depositato il plico nella casa comunale di una frazione del Comune e la Corte aveva ritenuto nulla la notifica. La nullità, però, non dipendeva dal fatto che il plico fosse stato depositato in un luogo diverso dal municipio, ma dalla circostanza che le frazioni non possiedono una casa comunale e non era stato dimostrato che il Comune avesse deputato un luogo equipollente nella frazione.

Il ricorrente cita ancora un altro precedente (*Cass. 16817/2012*), considerato non pertinente dalla Suprema Corte perché, in quella fattispecie, la notifica era stata ritenuta nulla, non in quanto effettuata in un luogo diverso dalla casa comunale, ma in quanto la designazione di quel luogo come equipollente al municipio era avvenuta con un provvedimento amministrativo successivo all'esecuzione della notifica. I supremi giudici ribadiscono che i precedenti invocati dal ricorrente (*Cass. 1321/1993* e *Cass. 16817/2012*) sono inconferenti al caso in esame, tuttavia, anche qualora siano da considerarsi pertinenti, non pare opportuno darvi continuità, ed enunciano il seguente principio di diritto:

*«in materia di notificazione di atti e quindi anche di verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, la "casa del comune" in cui l'Ufficiale notificante deve depositare la copia dell'atto da notificare si identifica, in alternativa alla sede principale del Comune, anche in qualsiasi struttura nella disponibilità giuridica di questo, vincolata allo svolgimento di funzioni istituzionali con provvedimento adottato prima della notificazione e chiaramente menzionata nell'avviso di avvenuto deposito».*

Dunque la sentenza in argomento stabilendo che, in tema di notificazioni di atti, come i verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, l'espressione "casa del comune", in cui l'ufficiale notificante deve depositare la copia dell'atto da notificare, va interpretata sia come la sede principale del Comune, che come qualsiasi struttura nella sua disponibilità giuridica, deputata allo svolgimento di funzioni istituzionali, tramite un provvedimento **adottato prima della notificazione**, di fatto, statuisce una nuova interpretazione delle norme in materia, sollevando le problematiche, soprattutto, per quelle realtà che sentivano la necessità, magari per estensione territoriale, di individuare sedi diverse laddove il cittadino può procedere al ritiro degli atti a lui destinati, per andare incontro alle mutate esigenze sociali.

Ora, la stessa sentenza, causa il secondo motivo cui il ricorrente ha fatto ricorso, in considerazione del fatto che la notificazione sia stata eseguita da un privato, in luogo del Messo Comunale ha esteso, di fatto, un orientamento già emerso in passato, individuando che, la notifica del verbale di accertamento della violazione è disciplinata dall'**art. 201, c. 3, Codice della Strada**.

La norma indica quattro categorie di soggetti che possono provvedere alla notificazione:

- Gli organi incaricati dei servizi di polizia stradale (ad esempio, Carabinieri o Polizia municipale);
- I messi comunali,
- Un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione.
- Il servizio postale.

La disposizione si conclude affermando che le notificazioni s'intendono comunque validamente eseguite - quindi, anche senza il rispetto delle previsioni di cui sopra - quando siano fatte alla residenza, domicilio o sede del soggetto, risultante dalla carta di circolazione o dall'archivio nazionale dei veicoli o dalla patente di guida del conducente.

Ciò premesso, la Corte rileva come molteplici norme facciano riferimento alla figura del Messo Comunale, senza tuttavia fornirne una definizione. Si ritiene che la qualifica di Messo Comunale prescindendo dal rapporto giuridico che lo lega al Comune, il quale è libero di scegliere la forma contrattuale più idonea a perseguire il pubblico interesse. Pertanto, può rivestire la qualifica di messo:

- Il dipendente della P.A.,
- Il funzionario non dipendente,
- Il mandatario della pubblica amministrazione,
- L'appaltatore di servizi per l'amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, il Comune è libero di appaltare a soggetti privati l'esecuzione dei compiti tipici del Messo Comunale, ad esempio, la notificazione dei verbali di accertamento delle infrazioni al codice della strada, come accaduto nel caso di specie.

Per completezza espositiva, si ricorda che la nozione di Messo Comunale non coincide con quella di Messo Notificatore.

**In conclusione, una notifica effettuata in un luogo diverso dalla sede del Comune, ma indicata dallo stesso quale sede equipollente, è valida ed efficace.** In egual misura è valida la notificazione effettuata dagli incaricati di una società privata in quanto all'ente è consentito appaltare a privati l'esecuzione dei compiti del Messo Comunale, compresa la notifica dei verbali di accertamento delle violazioni del codice della strada.

#### **Riferimenti normativi:**

R.D. 2641/1865 (regolamento di procedura): l'espressione casa comunale vi compare per la prima volta, ove si prevedeva che le udienze fossero tenute «nella casa comunale o in quell'altra che sia dal municipio destinata» (art. 173); anche qui, era prevista la facoltà di individuare un luogo diverso;

R.D. 642/1907 (regolamento di procedura davanti al Consiglio di Stato): prevedeva che la notifica potesse avvenire presso la casa comunale o con consegna al sindaco o a chi ne fa le veci o all'impiegato delegato; il ricorso alla congiunzione disgiuntiva "o" fa comprendere come il deposito presso il municipio potesse essere sostituito da atti considerati equipollenti e, quindi, il luogo diverso dalla casa comunale;

R.D. 643/1907 - Annesso A (regolamento di procedura davanti alla giunta provinciale): come sopra;

R.D. 830/1909 - Annesso A (regolamento sulla pesca): disponeva che il sindacato dei pescatori possedesse sede nella casa comunale «o nei locali di una delle associazioni che lo compongono»; anche in questo caso, la designazione della casa comunale non è assoluta, ma ammette alternative;

R.D. 1612/1942 (regolamento per l'esecuzione del TU sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra): disponeva che il manifesto di chiamata alla guerra dovesse essere affisso alla casa comunale e in altri principali luoghi pubblici (art. 42).

La nozione di "Messo Comunale" si rinviene nel R.D. 383/1934 art. 273; poi abrogato e sostituito dall'art. 64 legge 142/1990; altre norme in cui si rinviene sono l'art. 201 Codice della Strada, l'art. 10 legge 265/1999.

Il messo notificatore è stato introdotto dall'art. 1 commi 158 e 159 della legge 296/2006; la legge ha attribuito al messo il compito di eseguire le notificazioni di tre specifiche categorie di atti:



Associazione Nazionale Notifiche Atti

*Circolare 006-2019 Casa Comunale "delocalizzata"*

- a) Gli atti di accertamento dei tributi locali;
- b) Gli atti delle procedure esecutive di cui al testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato (RD 639/1910);

Gli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie dei comuni.

**Cass. civ. Sez. III, Sent., (ud. 23-05-2019) 05-09-2019, n. 22167**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE STEFANO Franco - Presidente -  
Dott. RUBINO Lina - Consigliere -  
Dott. ROSSETTI Marco - rel. Consigliere -  
Dott. TATANGELO Augusto - Consigliere -  
Dott. D'ARRIGO Cosimo - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 29542-2016 proposto da:

P.F., domiciliato ex lege in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato MARILENA VICICONTE;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI FIRENZE, EQUITALIA SERVIZI DI RISCOSSIONE SPA (OMISSIS);

- intimati -

nonché da:

COMUNE DI FIRENZE in persona del Sindaco N.D., domiciliato ex lege in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato ANDREA SANSONI;

- ricorrente incidentale -

contro

P.F., EQUITALIA SERVIZI DI RISCOSSIONE SPA (OMISSIS);

- intimati -

avverso la sentenza n. 1845/2016 del TRIBUNALE di FIRENZE, depositata il 12/05/2016;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/05/2019 dal Consigliere Dott. MARCO ROSSETTI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CARDINO Alberto, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale assorbito il ricorso incidentale condizionato;

udito l'Avvocato MARIA IMMACOLATA AMOROSO per delega.

#### **Svolgimento del processo**

1. Nel 2007 il Comune di Firenze irrogò a P.F. due sanzioni amministrative per altrettante violazioni del codice della strada, per l'importo complessivo di Euro 239,70.

Rimaste impagate le suddette sanzioni, il 12.2.2010 il Comune di Firenze notificò a P.F. una cartella di pagamento, per recuperare coattivamente il suddetto importo.

2. In data non indicata né nella sentenza, né nel ricorso, né nel controricorso, P.F. propose opposizione

dinanzi al Giudice di pace di Firenze avverso la suddetta cartella esattoriale.

A fondamento dell'opposizione dedusse:

- di non avere mai ricevuto la notifica dei due verbali accertamento dell'infrazione;
- che comunque la notifica di essi era viziata sotto vari aspetti: sia perché eseguita da un privato, e non dal Messo Comunale; sia perché eseguita ai sensi dell'art. 140 c.p.c., senza che il piego fosse depositato nella casa comunale, ma in un luogo diverso; sia perché l'avviso dell'avvenuto deposito del piego venne spedito al destinatario da un privato.

3. Con sentenza 7523 del 2012 il Giudice di pace di rigetto la domanda.

Il Tribunale di Firenze, con sentenza 12.5.2016 n. 1845, rigettò il gravame proposto da P.F..

Ritenne il Tribunale che la notifica era stata eseguita validamente da un Messo Comunale, per tale dovendosi intendere anche il soggetto privato cui il Comune abbia conferito apposito incarico; che la spedizione dell'avviso di cui all'art. 140 c.p.c. poteva essere compiuta anche da un privato, cui la p.a. avesse conferito tale incarico; che il deposito del piego era avvenuto nel luogo a ciò deputato dall'amministrazione comunale, a nulla rilevando che fosse diverso dalla sede storica del Comune di Firenze, in Palazzo Vecchio; che l'avviso di ricevimento della raccomandata di comunicazione dell'avvenuto deposito del piego nella casa comunale non presentava vizi formali di sorta.

4. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione da P.F., con ricorso fondato su tre motivi ed illustrato da memoria.

Ha resistito il Comune di Firenze con controricorso, e proposto ricorso incidentale condizionato.

Motivi della decisione

1. Il primo motivo di ricorso.

1.1. Col primo motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 4, la violazione dell'art. 140 c.p.c..

Sostiene che il Tribunale ha errato nel ritenere valida la notifica effettuata ai sensi dell'art. 140 c.p.c., nonostante il deposito del piego, non potuto consegnare per temporanea assenza del destinatario, fosse avvenuto non nella casa comunale, ma "in un ufficio privato indicato come sede sussidiaria della Casa del Comune di Firenze".

Deduce che l'art. 140 c.p.c., là dove stabilisce che il piego non potuto consegnare sia depositato nella "casa del comune", non può che essere "un luogo pubblico ufficiale, certo e stabile, non certo un ufficio privato estemporaneamente indicato in un provvedimento" dell'amministrazione comunale.

Ne trae la conclusione che, non essendo ritualmente avvenuta la notifica dei verbali di contestazione (o accertamento) e delle violazioni al codice della strada, ne era derivata la nullità della cartella esattoriale su quei verbali fondata.

1.2. Il Comune di Firenze ha eccepito l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, "in quanto contenente doglianze, nonché riferimenti a fatti e circostanze assenti nel ricorso originario".

Sostiene l'amministrazione controricorrente che la questione della nullità della notifica del verbale di contestazione (o accertamento) e, derivante dal deposito del piego in un luogo diverso dalla casa comunale, venne sollevata dall'odierno ricorrente soltanto all'udienza di discussione del giudizio di primo grado, e perciò non esaminata dal giudice di pace, che la ritenne tardiva.

Il Tribunale, invece, esaminò la questione nel merito e la rigettò, ma non avrebbe potuto farlo a causa della tardività con cui venne introdotta nel giudizio.

1.3. L'eccezione è inammissibile.

Se, infatti, il giudice d'appello esamina e decide una questione tardivamente introdotta, chi intenda dolersi di quest'errore, ancorché vittorioso all'esito del giudizio di appello, in sede di legittimità non può reintrodurre la questione con una semplice eccezione, ma deve proporre appello incidentale sul punto, in virtù del principio di conversione delle nullità in motivi di impugnazione: principio del quale la stessa amministrazione comunale si dimostra del resto edotta, avendo per l'appunto proposto un appello incidentale esattamente coincidente con l'eccezione di inammissibilità sollevata alle pagine 4 e 5 del proprio ricorso.

1.4. Nel merito, il primo motivo di ricorso è infondato.

Circostanze di fatto pacifiche, di cui non è adeguatamente contestata la rituale acquisizione al materiale di causa, sono le seguenti:

- ) la notificazione al debitore del verbale di accertamento dell'infrazione al codice stradale avvenne ai sensi dell'art. 140 c.p.c.;
- ) a causa dell'assenza del destinatario, il piego venne depositato in via (OMISSIS);
- ) il luogo di deposito del piego non fu la sede storica del Comune di Firenze (Palazzo Vecchio), ma un luogo indicato dall'amministrazione comunale come "casa comunale" sussidiaria, a tal fine designata con determinazione dirigenziale del 10.10.2005 n. 8946;
- ) la suddetta determinazione dirigenziale venne adottata due anni prima della notifica dei verbali di contestazione (o accertamento) e dell'infrazione.

1.5. La notifica effettuata con le suddette modalità è valida ed efficace.

Il piego da notificare, infatti, è stato depositato in un luogo designato dalla stessa amministrazione comunale come equipollente alla "casa comunale", e tanto basta per escludere il denunciato vizio di notifica.

Non è infatti inibito all'amministrazione comunale designare quali "case comunali" luoghi ulteriori ed anche plurimi rispetto al municipio; ed ove l'amministrazione si avvalga di tale facoltà, il luogo a tal fine designato sarà a tutti gli effetti di legge equipollente alla "casa comunale".

1.6. Tanto si desume dall'interpretazione storica e da quella sistematica del testo normativo.

L'espressione "casa comunale", nell'ordinamento postunitario, comparve per la prima volta nell'art. 173 del R.d. 14.12.1865 n. 2641 ("Regio Decreto col quale è approvato il regolamento generale giudiziario per l'esecuzione del codice di procedura civile, di quello di procedura penale, e della legge sull'ordinamento giudiziario"), il quale stabiliva che "i conciliatori tengono le ordinarie loro udienze nella casa comunale o in quell'altra che sia dal municipio destinata".

Già nel regolamento di procedura del 1865, dunque, si lasciava al Comune la facoltà di destinare un luogo diverso dalla casa comunale a sede degli uffici di conciliazione.

Analogamente, il R.D. 17 agosto 1907, n. 642, art. 9 ("che approva il regolamento di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato"), nel disciplinare le notificazioni, stabiliva che "ove nessuno si trovi nell'abitazione, o in caso di rifiuto di ricevere il ricorso che si notifica, l'ufficiale giudiziario o il Messo Comunale lascia avviso, in carta libera, affisso alla porta dell'abitazione e deposita la copia dell'atto nella casa comunale o la consegna al sindaco o a chi ne fa le veci, o all'impiegato delegato a ricevere gli atti".

Analogha previsione era contenuta nell'"Annesso A" al R.D. 17 agosto 1907, n. 643, recante l'approvazione del regolamento di procedura di giudizi dinanzi la giunta provinciale.

In ambedue tali previsioni l'uso della particella disgiuntiva "o" rendeva evidente che il deposito nella casa comunale non era un atto ineludibile, poteva essere sostituito dalla consegna a mani al sindaco o ad un suo delegato, ovviamente anche in luogo diverso dalla casa comunale.



Ancora, l'art. 7 dell'"Annesso A" al R.D. 20 dicembre 1909, n. 830 ("che approva l'annesso regolamento sulla pesca e sui pescatori"), dopo aver stabilito che ogni sindacato di pescatori aveva sede nella casa comunale, aggiungeva "o nei locali di una delle associazioni che lo compongono", così dimostrando anche in questo caso come la designazione della casa comunale non fosse assoluta.

In seguito, in circostanze ben più tragiche, il R.D. 31 ottobre 1942, n. 1612, art. 42 (recante "regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra"), nel prevedere la facoltà del ministro per le corporazioni di chiamare al lavoro i cittadini per esigenze di guerra, stabilì che il "manifesto di chiamata" dovesse essere affisso "all'esterno della casa comunale ed in altri principali luoghi pubblici".

Questo breve excursus dimostra come il legislatore, già molto tempo prima dell'entrata in vigore dell'attuale codice di procedura civile, aveva indicato nella casa comunale il luogo deputato allo svolgimento delle più svariate attività: il deposito degli atti non potuti notificare, la sede degli uffici di conciliazione, la sede dei consigli di associazioni professionali, il luogo di affissione dei pubblici proclami.

Tuttavia da un lato la eterogeneità di tali previsioni, e dall'altro l'attribuzione alle autorità amministrative della facoltà di designare luoghi diversi ed equipollenti rispetto alla casa comunale, rendono palese che la scelta quest'ultima come luogo deputato al compimento di determinati atti si giustificava non per una indimostrabile "prevalenza" del municipio su altri luoghi, ma soltanto per il fatto che, in una società ancora largamente preindustriale e scarsamente alfabetizzata (nel 1865 nel nostro Paese era analfabeta il 72,96% della popolazione, ed ancora il 21% nel 1931), la sede del Comune era un luogo che consentiva una individuazione inequivoca.

Era la facilità di individuazione la ratio legis sottesa dalle norme che imponevano il compimento di determinati atti giuridici nella casa comunale.

Quella ratio è, da tempo, venuta meno.

La drastica riduzione dell'analfabetismo, la facilità delle comunicazioni e degli spostamenti, le moltiplicate possibilità della p.a. di far pervenire le proprie deliberazioni ai cittadini, rendono puramente teorica la possibilità che questi ultimi siano tratti in errore nell'individuazione della "casa comunale", o dei luoghi destinati a sostituirla.

Ne consegue che, anche ad ammettere che l'art. 140 c.p.c. sia ambiguo - il che, per quanto si dirà, non è -, la norma andrebbe comunque interpretata alla luce del mutato contesto socioeconomico sopra tratteggiato.

Essa, pertanto, in applicazione del principio cessante razione legis, cessat et ipsa lex, va interpretata nel senso che l'espressione "casa del comune" presente nell'art. 140 c.p.c., così come l'espressione "casa comunale", che compare nell'art. 143 c.p.c., vadano intese come sinonimi di "municipio od altro luogo a tal fine designato dall'amministrazione comunale".

1.7. Ad esiti analoghi conduce l'interpretazione sistematica.

Le espressioni "casa del comune" o "casa comunale" compaiono in numerose norme, sostanziali e processuali.

In materia processuale, compaiono - tra gli altri - negli artt. 140, 143 e 150 c.p.c.; nell'art. 155 c.p.p.; nel D.P.R. 29 settembre 1973, art. 66. In tutte queste norme la casa comunale è indicata quale luogo del deposito di atti o dell'affissione di avvisi.

In materia sostanziale, l'espressione "casa comunale" compare nell'art. 106 c.c. (che la designa quale luogo di celebrazione del matrimonio; affine è la previsione del D.P.R. 3 novembre 2000, art. 70 novies, che designa la "casa comunale" a sede della celebrazione delle unioni civili); nel medesimo D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, artt. 55 (che impone la pubblicazione di matrimonio "presso la porta della casa comunale").

Tuttavia, il citato D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, art. 3 (recante "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile") accorda ai Comuni la facoltà di "disporre, anche per singole funzioni, l'istituzione di uno o più separati uffici dello stato civile". Ed il Consiglio di Stato, richiesto dal Ministero dell'Interno d'un parere sull'interpretazione di tale norma, ha chiarito che "casa comunale può essere considerata qualsiasi struttura nella disponibilità giuridica del Comune, vincolata allo svolgimento di funzioni istituzionali"(Cons. di Stato, sez. I, parere 22.1.2014 n. 196).

Vero è che la suddetta norma (D.P.R. n. 396 del 2000, art. 3) e il suddetto parere del Consiglio di Stato avevano ad oggetto la "casa comunale" quale luogo di celebrazione del matrimonio. Ma se la legge consente la delocalizzazione - rispetto alla sede storica del municipio - della celebrazione del matrimonio civile, a maggior ragione dovrà ritenersi consentita la istituzione di "case comunali" alternative per il deposito degli atti notificati ai sensi dell'art. 140 c.p.c.: se così non fosse si perverrebbe all'assurdo, incoerente col tradizionale canone ermeneutico dell'a fortiori, per cui la legge richiederebbe oneri formali meno rigorosi per l'atto di preminente importanza sociale, giuridica e costituzionale (il matrimonio), mentre esigerebbe oneri formali ben maggiori, per il compimento di atti di minor rilievo (il deposito d'un verbale di accertamento d'una contravvenzione stradale, non potuto consegnare al destinatario della notifica).

1.8. Resta da aggiungere come non ostino alle conclusioni sopra raggiunte i due precedenti di questa Corte invocati dalla ricorrente: e cioè Sez. 2, Sentenza n. 1321 del 03/02/1993, Rv. 480653 - 01, e Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 16817 del 03/10/2012, Rv. 624022 - 01.

La prima di tali decisioni aveva ad oggetto un caso in cui l'ufficiale giudiziario, non rinvenuto il destinatario dell'atto, depositò il piego, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., nella "casa comunale" di una frazione del Comune.

Questa Corte ritenne nulla quella notifica, ma non perché all'amministrazione fosse inibito designare luoghi equipollenti alla casa comunale; ma per la diversa considerazione che le frazioni comunali non hanno una "casa comunale", né nel caso di specie era stato dimostrato che il Comune avesse deputato un luogo equipollente nel territorio della frazione.

Quanto alla decisione pronunciata ad Cass. 16817/12, cit., essa aveva ad oggetto una fattispecie analoga a quella oggi in esame. Tuttavia, in quel caso il Collegio giudicante ritenne nulla la notifica non perché il piego venne depositato nel luogo designato dal Comune quale equivalente alla casa comunale, ma per la diversa ragione che la designazione di quel luogo era avvenuta sulla base di un provvedimento amministrativo adottato dopo l'esecuzione della notifica.

Non sarà superfluo aggiungere che:

- a) le argomentazioni trascritte dal ricorrente a p. 6-7 del proprio ricorso, ed estratte dalla motivazione di Cass. 16871/12, erano contenute nella proposta di decisione ex art. 380 bis c.p.c., trascritta in sentenza, e non nella parte decisoria vera e propria della sentenza;
- b) quelle motivazioni, in ogni caso, erano state mutate alla lettera dalla precedente sentenza 1321/93, che aveva ad oggetto un caso del tutto diverso da quello oggi in esame;
- c) nessuna delle due decisioni si confronta col testo inequivoco del D.P.R. n. 396 del 2000, art. 3;
- d) neppure è dedotto che la designazione del luogo diverso dalla casa comunale, nel quale il deposito ha avuto luogo, sia avvenuta in modo irrituale o comunque con modalità tali da sorprendere o limitare il diritto di difesa del destinatario della notifica (ad esempio, perché non menzionata chiaramente nell'avviso di avvenuto deposito previsto dallo stesso art. 140 c.p.c.).

1.9. Per queste e per le altre ragioni sopra indicate, ai due precedenti invocati dal ricorrente, anche ad ammettere che fossero pertinenti rispetto al caso di specie, ritiene questo Collegio di non potere dare continuità, in applicazione del seguente principio di diritto: "in materia di notificazione di atti e quindi anche di verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, la "casa del comune" in cui l'ufficiale notificante deve depositare la copia dell'atto da notificare si identifica, in alternativa alla sede principale del

Comune, anche in qualsiasi struttura nella disponibilità giuridica di questo, vincolata allo svolgimento di funzioni istituzionali con provvedimento adottato prima della notificazione e chiaramente menzionata nell'avviso di avvenuto deposito".

2. Il secondo motivo di ricorso.

2.1. Col secondo motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 4, la violazione da parte del Tribunale della L. n. 689 del 1981, art. 14; del D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 201, comma 3; della L. n. 890 del 1982, artt. 3, 7 ed 8; della L. n. 296 del 2006, art. 1, commi 158 e 159.

Nell'illustrazione della censura il ricorrente deduce che erroneamente il Tribunale ha ritenuto valida la notifica dei verbali di contestazione (o accertamento) e della violazione amministrativa, effettuata dagli incaricati di una società privata. Espone che l'attività notificatoria nel caso di specie venne eseguita da incaricati della società ATI TNT Poste; che tale attività non può essere affidata dall'ente accertatore della violazione ad agenzie o società private; che tale facoltà venne concessa alle amministrazioni comunali soltanto dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296, emanata nove mesi dopo che il Comune di Firenze, con provvedimento del sindaco, aveva già attribuito il potere notificatorio a soggetti privati; che la nullità della notifica dei verbali rendeva nulla la susseguente cartella di pagamento.

2.2. Il motivo è infondato, sebbene la motivazione della sentenza impugnata debba essere, in parte, emendata.

All'epoca in cui i verbali di accertamento della violazione vennero notificati a P.F., la materia era disciplinata dall'art. 201 C.d.S., comma 3, rimasto da allora invariato.

Tale norma elenca quattro diversi soggetti cui può essere affidata la notificazione del verbale di contestazione (o accertamento) e dell'infrazione al codice della strada, ovvero:

- a. gli organi incaricati dei servizi di polizia stradale (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria, Polizia Municipale);
- b. i messi comunali;
- c. un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione;
- d. il servizio postale.

Quale che sia la modalità prescelta, la legge prevede poi una norma di chiusura, la quale stabilisce che "comunque" (e dunque anche nel caso di notificazioni eseguite senza il rispetto delle suddette previsioni) le notificazioni si intendono validamente eseguite quando siano fatte alla residenza, domicilio o sede dell'obbligato, risultante dalla carta di circolazione, o dall'archivio nazionale dei veicoli, o dal P.R.A. o dalla patente di guida del conducente autore dell'infrazione.

La legge, dunque, consente che il verbale di contestazione (o accertamento) sia notificato da "messi comunali".

La nozione di "Messo Comunale" era, in passato, prevista in linea generale dal R.D. 3 marzo 1934, n. 383, art. 273 (testo unico della legge comunale e provinciale). Tale norma venne in seguito abrogata dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 64 (e l'abrogazione venne, inutilmente, ribadita dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274).

Nondimeno, sono ancora molte le norme tuttora in vigore che continuano a fare riferimento alla figura del "Messo Comunale": ad es. l'art. 201 C.d.S., già citato, o la L. 3 agosto 1999, n. 265, art. 10, che consente alle pubbliche amministrazioni di ricorrere ai messi comunali per l'esecuzione di notifiche.

Poichè dunque la legge continua a prevedere la possibilità che le notificazioni siano eseguite da "messi comunali", ma non ne dà una definizione generale, questa Corte ne ha tratto la conclusione che la qualifica di "Messo Comunale" prescinde dal rapporto giuridico che lega il messo al Comune. Potranno dunque aversi

messi che siano dipendenti della p.a.; messi che siano funzionari non dipendenti; messi che siano mandatarî dell'amministrazione; messi che siano appaltatori di servizi per l'amministrazione.

Come già ritenuto da questa Corte, infatti, qualsiasi attività umana può formare oggetto sia di un rapporto di lavoro autonomo, sia di un rapporto di lavoro subordinato (ex multis, Sez. L, Sentenza n. 10262 del 15/07/2002, Rv. 555755 01, in motivazione), sicché in mancanza di norme di legge che impongano l'adozione dell'uno piuttosto che dell'altro tipo di rapporto, l'amministrazione comunale resta libera di scegliere la formula contrattuale più consona al pubblico interesse.

2.3. È consentito quindi all'amministrazione comunale appaltare a soggetti privati l'esecuzione dei compiti del Messo Comunale, ivi compresa la notificazione dei verbali di accertamento delle infrazioni al codice della strada.

Nel caso di specie, è la stessa ricorrente ad allegare che il Comune di Firenze ha appaltato ad un soggetto privato il servizio di notificazione dei verbali di accertamento delle sanzioni amministrative: e, per quanto detto, ciò era consentito al Comune dalla sua autonomia decisionale, e le notificazioni eseguite dai soggetti così nominati sono conformi al dettato dell'art. 201 C.d.S..

2.4. Non è, invece, corretto quanto ritenuto dal Tribunale, e cioè che la notificazione del verbale di accertamento della violazione al codice della strada potesse essere effettuata da privati ai sensi della L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 158 e 159.

Tali previsioni infatti, non hanno attribuito alcun ulteriore potere ai Comuni in tema di messi comunali (attribuzione della quale non v'era bisogno, alla luce della previsione di cui all'art. 201 C.d.S.), ma hanno istituito la diversa figura del "messo notificatore", competente ad eseguire le notificazioni di soli tre gruppi di atti:

- gli atti di accertamento dei tributi locali;
- gli atti delle procedure esecutive di cui al testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al R.D. 14 aprile 1910, n. 639;
- gli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie dei comuni.

Tuttavia, l'errore in cui è incorso il Tribunale, per quanto detto, è stato influente, in quanto il dispositivo della sentenza impugnata fu comunque conforme a diritto, per le ragioni già esposte.

2.5. Resta solo da aggiungere che i precedenti giurisprudenziali invocati dalla parte ricorrente non sono pertinenti rispetto al caso di specie.

Quei precedenti infatti (richiamati a p. 10 del ricorso) riguardavano l'ipotesi in cui una pubblica amministrazione aveva affidato a privati l'esecuzione di notificazioni o comunicazioni che, per legge, andavano eseguite a mezzo del servizio postale. La nullità, in quel caso, derivava dunque non dalla circostanza che la notifica venne eseguita da un privato, ma dal fatto che venne eseguita da un privato che si sostituì al servizio postale universale.

Ben diverso è il caso di specie, nel quale nessuna norma riserva al servizio postale la notifica dei verbali di accertamento, ma anzi l'art. 201 C.d.S. espressamente parifica la notifica effettuata dal Messo Comunale a quella effettuata per il tramite del servizio postale.

3. Il terzo motivo di ricorso.

3.1. Col terzo motivo di ricorso il ricorrente sostiene che la sentenza impugnata sarebbe affetta da un vizio di violazione di legge, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3. È denunciata, in particolare, la violazione dell'art. 140 c.p.c. e art. 201 C.d.S..

Deduce, al riguardo, che:

-) il primo dei due verbali di accertamento dell'infrazione era stato irritualmente notificato, perché l'avviso

di avvenuto deposito del piego presso la casa comunale era stato spedito da soggetto diverso dal Messo Comunale, e comunque il relativo avviso di ricevimento non recava alcun timbro postale;

-) quanto al secondo verbale, la relata di notifica di esso era stata redatta da persona, qualificatasi "Messo Comunale", diversa da quella che aveva poi spedito a mezzo raccomandata l'avviso di avvenuto deposito del piego nella casa comunale, e cioè la ATI TNT Poste s.p.a..

3.2. Il motivo è infondato.

Quanto alla prima censura, essa è infondata poiché la spedizione dell'avviso di ricevimento dell'avvenuto deposito del piego nella casa comunale avvenne a cura delle Poste Italiane; solo la consegna dell'atto alle Poste avvenne a cura della ATI TNT Poste, e ciò le era certamente consentito come già ritenuto da questa Corte (ex multis, Sez. 2 -, Sentenza n. 462 del 11/01/2017, Rv. 642211 - 01; Sez. 2, Sentenza n. 7177 del 10/05/2012, Rv. 622484 - 01).

Quanto alla seconda censura, essa è infondata poiché è ovvio che la persona fisica incaricata dalla ATI TNT Poste s.p.a. di eseguire la notifica, agendo in nome e per conto della società mandante, si identifica organicamente con quest'ultima, e non vi fu dunque alcuna dissociazione tra chi eseguì la notifica, e chi spedì l'avviso di avvenuto deposito del piego nella casa comunale.

4. Il ricorso incidentale.

4.1. Il ricorso incidentale, da qualificare come sostanzialmente condizionato all'accoglimento del ricorso principale, resta assorbito dal rigetto di quest'ultimo.

5. Le spese.

5.1. Le spese del presente giudizio di legittimità vanno a poste a carico del ricorrente, ai sensi dell'art. 385 c.p.c., comma 1, e sono liquidate nel dispositivo.

5.2. Il rigetto del ricorso costituisce il presupposto, del quale si dà atto con la presente sentenza, per il pagamento a carico della parte ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione, ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, (nel testo introdotto dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17).

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

la Corte di cassazione:

(-) rigetta il ricorso principale e dichiara assorbito quello incidentale;

(-) condanna P.F. alla rifusione in favore del Comune di Firenze delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 800, di cui 200 per spese vive, oltre I.V.A., cassa forense e spese forfettarie D.M. 10 marzo 2014, n. 55, ex art. 2, comma 2;

(-) dà atto che sussistono i presupposti previsti dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, per il versamento da parte di P.F. di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, il 23 maggio 2019.

Depositato in Cancelleria il 5 settembre 2019