

PROCESSO TRIBUTARIO

Notifica degli atti processuali: la validità della notificazione postale mediante operatori privati

Orientamenti giurisprudenziali e profili operativi*di Armando Urbano*

Da qualche tempo si assiste ad un fenomeno giurisprudenziale, in materia di validità delle notificazioni, che tende sempre più ad affermare Poste Italiane SpA quale unico fornitore, riconosciuto giuridicamente valido, ai fini della notificazione degli atti processuali. Nonostante la presenza di molti operatori privati sul territorio nazionale, che forniscono i medesimi servizi dell'Ente Poste, secondo la recente giurisprudenza è giuridicamente inaccettabile il ricorso ad altri operatori che non siano il cosiddetto "fornitore universale del servizio postale" qualora si debba notificare un atto avente valore processuale.

Riferimenti normativi

- Direttiva Unione Europea 20 febbraio 2008 n. 2008/6/CE;
- Direttiva Unione Europea 10 giugno 2002 n. 2002/39/CE;
- Direttiva Unione Europea 15 dicembre 1997 n. 1997/67/CE;
- D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, art. 16 ;
- D.P.R. 29 maggio 1982 n. 655;
- D.Lgs. 31 marzo 2011 n. 58;
- Corte di Cassazione, Sentenza 30 gennaio 2014 n. 2035;
- Corte di Cassazione, Ordinanza 18 dicembre 2014 n. 26704;
- Corte di Cassazione, Sentenza 13 febbraio 2015 n. 2922 .

PREMESSA

La **notifica degli atti del processo tributario** può essere effettuata dal contribuente, secondo quanto previsto dall'art. 16 del D.Lgs. n. 546/1992, in **uno dei tre seguenti modi alternativi**:

- consegna diretta;
- a mezzo ufficiale giudiziario;
- a mezzo del servizio postale.

Qualora si utilizzi il **servizio postale** la notifica dell'atto s'intende effettuata nella **data di spedizione** dello stesso per il soggetto che lo spedisce e nel giorno di ricezione per il destinatario dell'atto.

La **prova della notifica** è rappresentata dall'avviso di ricevimento della raccomandata sul quale deve essere presente la firma del destinatario e qualora il soggetto ricevente fosse diverso la destinatario deve essere presente l'indicazione della sua qualità.

Per notificare gli atti tributari a mezzo del servizio postale bisogna utilizzare il fornitore del "servizio universale" in quanto trattasi di atti giudiziari. L'art. 4 del D.Lgs. n. 261/1999 riserva al fornitore del servizio universale le notificazioni giudiziarie e quelle relative alle sanzioni per le violazioni del Codice della Strada.

Il D.Lgs. n. 58/2011 ha affidato a Poste Italiane il servizio universale per 15 anni.

In Italia dal 1994, al posto del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni è subentrata Poste Italiane, prima ente pubblico non economico e successivamente società per azioni.

A seguito del **processo di liberalizzazione del mercato e della libera concorrenza nel settore postale**, regolato dalle Direttive dell'Unione Europea 2008/6/CE , 2002/39/CE e 1997/67/CE , il monopolio riservato a Poste Italiane quale fornitore di tutti i servizi di spedizione sul territorio nazionale, ha nel tempo subito una flessione.

Il D.Lgs. n. 261 del 22 luglio 1999, che ha recepito la direttiva 97/67/CE , è la principale fonte normativa in materia di servizi postali. L'Unione europea ha inoltre emanato la direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002, allo scopo di proseguire sulla strada della liberalizzazione del settore fino a realizzare, nel 2011, un mercato dei servizi postali in piena e libera concorrenza.

Sono sorti infatti, accanto al cosiddetto "servizio universale", alcuni operatori privati titolari di licenze individuali, che forniscono i medesimi servizi dell'Ente Poste con la stessa validità ed efficacia.

Tali operatori sono muniti di regolari licenze e autorizzazioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Comunicazioni, (precedentemente venivano rilasciate dal Ministero delle Comunicazioni) che ne regola l'emissione, i controlli e le verifiche e pertanto hanno un riconoscimento giuridico equiparato legalmente a Poste Italiane Spa.

Un'**agenzia di poste private** si definisce tale, quando offre determinati servizi dell'ambito postale tra i quali accettazione di plichi e pacchi, di

lettere anche con pieno valore legale.

Secondo la recente giurisprudenza, però, lo stesso **non vale per quanto attiene alla notificazione degli atti processuali** quali ad esempio ricorsi e appelli.

IL FORNITORE NAZIONALE

I Giudici dei vari Collegi, infatti, sembrano unanimi nel riconoscere **Poste Italiane SpA l'unico fornitore idoneo** a rendere tale servizio, considerando giuridicamente inaccettabile il ricorso ad altri operatori che non siano il cosiddetto "fornitore universale del servizio postale".

Secondo la norma di riferimento disciplinata dall'art. 16 del D.Lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, *"le notificazioni possono essere fatte direttamente a mezzo del servizio postale mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandato con avviso di ricevimento..."*.

La norma **non specifica** se trattasi di servizio postale offerto solo da Poste Italiane o anche da altri operatori.

Anche il D.Lgs. n. 261 del 22 luglio 1999 all'art. 1, comma 2, lett O), definisce *"fornitore del servizio universale: l'organismo che fornisce l'intero servizio postale universale su tutto il territorio nazionale"*.

A ben vedere, senza approfondire l'argomento, **non appare quindi chiaro** se per **fornitore nazionale** si debba intendere solo la società Poste Italiane o anche qualsiasi altra azienda che svolga il medesimo servizio sul territorio italiano in possesso di regolare autorizzazione che lo equipari legalmente a Poste Italiane Spa.

Al fine di dirimere, per lo più con una decisione autorevole la questione anziposta, sono quindi intervenute nel corso degli anni sia Decreti che Sentenze con lo scopo di meglio esplicitare quanto considerato giuridicamente valido e quanto no.

Sul sito web del Ministero delle comunicazioni, alla pagina relativa al servizio postale universale, si legge tra le altre cose che, per effetto del D.Lgs. n. 58 del 2011, nonostante vi sia stata una liberalizzazione del servizio postale nazionale e nonostante accanto a Poste Italiane, anche altri operatori possano ad oggi fornire servizi postali, sia nell'ambito del servizio universale sia in quello dei cosiddetti servizi a valore aggiunto, *"restano affidati in esclusiva a Poste Italiane, per esigenze di ordine pubblico, le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e degli atti relativi alle violazioni del Codice della Strada."*

LA POSIZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

La Corte di Cassazione con sentenza n. 2886 del 22 gennaio 2014 **riconosce l'equivalenza giuridica delle raccomandate inviate da Poste Italiane rispetto a quelle inviate dagli operatori postali privati**, facendo riferimento all'art. 18 del D.Lgs. n. 261/1999, il quale stabilisce che *«le persone addette ai servizi postali, da chiunque gestiti, sono considerate incaricate di pubblico servizio in conformità all'articolo 358 del codice penale»*. Successivamente, analizza l'art. 4 del D.Lgs. 31 marzo 2011, n. 58, il quale stabilisce che, sono affidati in via esclusiva al Fornitore del servizio universale (Poste Italiane Spa) solo alcuni servizi, per esigenze di ordine pubblico, ossia i servizi inerenti le notificazioni di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni e i servizi inerenti le notificazioni di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada).

Questo si evince anche dalla Licenza concessa dal Ministero dello Sviluppo Economico, autorità di regolamentazione del servizio postale, nella quale è specificato che la società di poste private può effettuare *«servizi relativi agli invii raccomandati ed invii assicurati che non siano attinenti alle notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni, e servizi inerenti a notificazioni a mezzo posta di cui all' art. 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 »*.

Questo è sottolineato anche in un Comunicato del Ministero dello Sviluppo Economico il quale specifica che: *«[...]omissis...] a far data dal 30 aprile 2011 gli operatori postali in possesso di licenza individuale sono abilitati a fornire i servizi che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale purchè non compresi tra quelli affidati in esclusiva al Fornitore del servizio universale, come sopra specificati»*.

Secondo l'orientamento della Suprema Corte (Sentenza n. 2035 del 30 gennaio 2014) **qualora ci si avvalga di un operatore postale privato diverso da Poste Italiane SpA**, il recapito del plico **non avrà la stessa presunzione di veridicità** e, di conseguenza, le attestazioni inerenti la data di notifica degli atti, non saranno idonee a far decorrere il termine iniziale per le impugnazioni.

Dello stesso avviso è anche la giurisprudenza di merito; la Commissione Tributaria Provinciale di Latina, con la Sentenza n. 42 del 18 febbraio 2013, ha ritenuto che l'operatore postale privato è un *"soggetto non abilitato, privo della qualifica di pubblico ufficiale, la cui attività inficia il perfezionamento del procedimento notificatorio"*.

La Corte di Cassazione con la Sentenza n. 2922 del 13 febbraio 2015, ha avvalorato la tesi secondo cui solo il servizio offerto da Poste Italiane SpA è idoneo al perfezionamento del procedimento notificatorio.

Nella stessa sentenza viene poi fatta una **distinzione tra un atto notificato ad un contribuente e un atto notificato all'Ufficio Finanziario**; nel primo caso il servizio affidato ad un agente postale privato non può essere considerato valido nè per quanto attiene alla notificazione di atti giudiziari, nè per la raccomandata diretta.

Qualora l'atto sia indirizzato all'Amministrazione Finanziaria o ad un Ente Locale, la notifica a mezzo posta privata è equiparabile alla consegna diretta e si considera quindi eseguita non nel momento della spedizione, bensì in quello dalla ricezione. Peraltro, all'atto di consegna degli atti, gli Uffici provvedono sempre ad apporre un timbro o rilasciare una ricevuta di deposito avente data certa.

Quanto anzidetto **crea non poche difficoltà** in quanto può capitare che la tempestività del recapito offerta da altri operatori privati non sia altrettanto meritevole di quella garantita da Poste Italiane e che un atto del processo tributario, notificato da un corriere privato, venga recapitato all'Amministrazione Finanziaria troppo a ridosso della scadenza per l'impugnazione o addirittura successivamente, inficiando, di fatto, la tempestività e la validità dello stesso.

La Commissione tributaria provinciale di Enna con la sentenza 190/3/15 ha statuito che è inesistente la notifica tramite poste private degli atti di riscossione emessi dal gestore del servizio rifiuti.

ATTI GIUDIZIARI E ATTI AMMINISTRATIVI

Secondo i giudici tributari, **la riserva in via esclusiva a Poste Italiane della notifica dei soli atti giudiziari e non anche di quelli**

amministrativi, come gli atti impositivi, **non si giustifica** alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, **posto che la notifica a mezzo Poste Italiane risponde ad una funzione probatoria di ordine pubblico**, relativa all'attestazione certa della data di invio e di quella di consegna delle raccomandate; la ragione di ordine pubblico di prova privilegiata della data di invio e consegna, **non può attribuirsi all'agenzia di posta privata, trattandosi di una "funzione pubblica"**.

Se la funzione probatoria è la ragione della riserva a Poste Italiane, se ne deve dedurre che ciò non può che aversi per gli **atti afferenti sia alle procedure "amministrative" che giudiziarie**.

Da qui però un'ulteriore conseguenza: se la riserva di esclusiva a Poste Italiane avesse ad oggetto solo gli atti giudiziari e non anche quelli amministrativi, si avrebbe una "disparità di trattamento priva di qualsiasi senso logico e giuridico" dato che mentre gli Enti impositori (Agenzia delle Entrate Enti locali - Concessionaria per la riscossione - etc) potrebbero inviare i loro atti di accertamento e/o liquidazione e/o cartelle esattoriali tramite agenzia di posta privata, attesa la natura amministrativa di tali atti, i contribuenti "per impugnare tali atti avrebbero l'obbligo di utilizzare il servizio universale di Poste Italiane attesa la natura giudiziari a del ricorso avanti alla Commissione Tributaria". Quindi, il perfezionamento del momento della notifica del plico contenente l'avviso di rettifica per il gestore del servizio, è irrimediabilmente fissato dalla data di consegna al personale del servizio postale "universale" e non certo a quello "privato". Ma, avendo affidato la notifica al servizio postale privato, il gestore ha irrimediabilmente perso la prova di non essere incorso in decadenza della pretesa impositiva, mancando la data certa di consegna, che non può essere appunto certificata dal servizio postale privato il quale non ha per legge alcuna funzione pubblica di fornire la data certa.

La Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 26704 del 18 dicembre 2014, confermando quanto statuito dal precedente Grado di Giudizio, ha dichiarato inammissibile per tardività un appello tributario che, sebbene fosse stato tempestivamente consegnato al corriere privato, è stato recapitato all'Ufficio finanziario oltre il termine per l'impugnazione.

La sentenza n. 77/03/15 della Commissione Tributaria Regionale di Catanzaro evidenzia che nel processo tributario, deve ritenersi inammissibile l'atto di appello notificato mediante un servizio di posta privata in quanto la legge affida in via esclusiva al fornitore del servizio universale (Poste Italiane SPA) la notificazione degli atti giudiziari.

In caso di utilizzo del servizio universale, l'avviso di ricevimento della raccomandata costituisce atto pubblico ai sensi dell'art. 2699 c.c., mentre nessuna presunzione di veridicità può essere attribuita alle attestazioni riguardanti la consegna del plico da parte degli agenti di un servizio di posta privato.

L'incarico del servizio di posta privata, a differenza del fornitore del servizio universale, **non può attestare, con atto di fede privilegiata, l'avvenuta notifica in una certa data del plico raccomandato**, con l'ovvia conseguenza che, in tal caso, **non sussiste giuridica certezza** in ordine alla data in cui è stata effettuata la notifica dell'atto.

La giurisprudenza appare quindi unanime nell'affermare che **Poste Italiane è l'unico fornitore idoneo al servizio di notificazione degli atti processuali**, in quanto qualsiasi altra forma, soprattutto qualora non sia tempestiva, è estranea al quadro normativo di riferimento ed è quindi da considerarsi inesistente.

■ Esempio

Si ipotizzi di dover impugnare un avviso di accertamento, notificato in data 15 ottobre nei successivi 60 giorni, senza quindi voler attivare la procedura di accertamento con adesione.

La scadenza del termine per proporre ricorso è fissata al 14 dicembre.

Qualora il contribuente decida d'inviare il ricorso a mezzo del servizio postale dovrà spedirlo mediante plico raccomandato aperto e dovrà decidere se usufruire del servizio offerto da Poste Italiane Spa, oppure se rivolgersi ad un operatore privato che opera in forza di licenza rilasciata dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Gli effetti della scelta si rifletteranno direttamente sulla regolarità della notifica.

Infatti, qualora in entrambi i casi il contribuente dovesse decidere d'inviare il ricorso l'ultimo giorno utile per la notifica (il 14 dicembre) avremmo i seguenti effetti:

- se si utilizza Poste Italiane Spa la notifica dell'atto s'intende effettuata nella data di spedizione dello stesso per il soggetto che lo spedisce e il ricorso sarebbe quindi tempestivo;
- qualora si utilizzi il servizio di poste private la notifica dell'atto s'intenderebbe effettuata nella data di ricezione da parte del destinatario e per quanto tempestiva possa essere la consegna, il plico impiegherebbe almeno un giorno per essere recapitato. In tale circostanza verrebbe consegnato il giorno 15 dicembre e di conseguenza il ricorso sarebbe tardivo se non addirittura inammissibile in quanto non notificato da Poste Italiane Spa.

RECENTI DISPOSIZIONI

Il Disegno di legge annuale per la concorrenza, avviato il 21 settembre 2015 dall'Assemblea della Camera, prevedeva, tra le altre cose, l'abrogazione a partire dal 10 giugno 2016 dell'articolo 4 del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261, liberalizzando anche le notifiche degli atti giudiziari.

Tale abrogazione è stata rinviata da un recente emendamento dei relatori Silvia Fregolent e Andrea Martella (Pd) che ha fatto slittare la data di decorrenza dell'esclusiva di Poste Italiane SpA dal 10 giugno 2016 al 10 giugno 2017.

Ciò si traduce in altri due anni di monopolio di Poste Italiane Spa a sfavore di un disegno di legge che dovrebbe invece liberalizzare i mercati e potenziare la concorrenza tra gli operatori economici.