

Graduale liberalizzazione del servizio “atti giudiziari” e ricorso tributario notificato «a mezzo posta privata», o terzo incaricato della “consegna”, all’Agente della riscossione

(nota a Cass., sez. VI-T, ordinanza 11 ottobre 2017, n. 23887)

di *Costantino Scalinci*, 23 ottobre 2017

1

All’indomani della liberalizzazione dei servizi postali relativi alla notifica di atti giudiziari [art. 1, co. 57, lett. b), e 58, l. 4 agosto 2017, n. 124] e nelle more del relativo iter attuativo, la sezione VI tributaria della Cassazione, con ordinanza 11 ottobre 2017 n. 23887, è tornata a qualificare giuridicamente *inesistente* – e «come tale non suscettibile di sanatoria» neanche «in conseguenza della costituzione in giudizio delle controparti» – la notifica di un ricorso tributario «a mezzo *posta privata*», pur adombrando la possibilità di equipararla ad una “notifica per consegna” a mezzo di un “terzo incaricato” se diretta ad uno dei legittimati passivi (ufficio impositore e ente locale) a tale alternativa procedura di notificazione (art. 16, comma 3, D.Lgs. n. 546/1992) e non – come nella fattispecie – a un Agente della riscossione.

Pur senza negare effetti a una «consegna» o «spedizione» raccomandata «affidata a un servizio di posta privata» sol perché «*non assistite dalla funzione probatoria* che il D.Lgs. n. 261 del 1999, art. 1, ricollega(va) alla nozione di “invii raccomandati”» (così, per tutte, Cass., sez. VI-T., ord. 12 aprile 2016, n. 7156, in questo Supplemento, con commento critico di FARRI, *Notifiche tramite poste private: regolari, nulle o “inesistenti”?*; cfr., altresì, Cass. nn. 2262/2013 e 27021/2014; e già nn. 20440 e 22375 del 2006 e 11095 del 2008), la Cassazione esclude sia che il «licenziatario privato» del quale si era avvalso il contribuente per l’invio raccomandato del ricorso avverso una cartella di pagamento potesse essere stato a ciò debitamente autorizzato (dal Ministero per lo Sviluppo Economico) in base alla disciplina applicabile *ratione temporis*, sia la possibilità che, nel caso specifico (notifica ad un Agente della riscossione), l’operato del licenziatario privato potesse essere equiparato a una notifica “per consegna a mezzo di terzo incaricato”: si consolida, così, un orientamento sedimentato da tempo, che, forse, andrebbe rimeditato, contestualizzato e supportato ben oltre tratlati precedenti.

La Corte rileva che l’art. 4, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261, «in attuazione della direttiva 97/67/CE» ha già, parzialmente, «liberalizzato i servizi postali», ma «per esigenze di ordine pubblico» «pur sempre» affidando «*in via esclusiva*, al fornitore del servizio universale (cioè a Poste Italiane S.p.A.), i servizi inerenti le *notificazioni* a mezzo posta e le *comunicazioni* a mezzo posta *connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla L. 20.11.1982 n. 890 e successive modificazioni*», e ritiene che tale “esclusiva”, un tempo riferita a *tutti* gli «*invii raccomandati*» attinenti alle procedure *amministrative e giudiziarie*» (ex art. 4, co. 1, D.Lgs. n. 261/1999 ante novella), comprenda tuttora – cioè, anche a seguito dell’ulteriore liberalizzazione del 2011 (art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 58/2011) – «le notificazioni a mezzo posta degli *atti tributari sostanziali e processuali*». Tale orientamento, in sostanza, sarebbe destinato a perpetuarsi «fino a quando» non sarà operativa la recente «legge annuale per il mercato e la concorrenza» [cfr., l’art. 1, co. 57, lett. b), l. 4 agosto 2017, n. 124] che, senza retroagire e «con decorrenza dal 10 settembre 2017», ha abrogato il richiamato art. 4 del D.Lgs. n. 261/1999 ed ha, così, soppresso l’esclusiva dell’ente Poste Italiane S.p.A. in materia di «servizi inerenti le notificazioni e comunicazioni di atti giudiziari, ai sensi della l. n. 890/1982, nonché dei servizi inerenti le notificazioni delle violazioni al codice della strada ai sensi dell’art. 201 del d.lgs. n. 285/1992»: dunque, fino a che tale completa liberalizzazione non sarà attuata rilasciando le «nuove licenze individuali» «sulla base delle regole da predisporre da parte dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)» (art. 1, co. 58, l. n. 124/2017).

2 Eppure, l'art. 1, co. 4, D.Lgs. n. 58/2011 aveva già inciso sull'esclusiva in materia di servizi concernenti notificazioni e comunicazioni di atti amministrativi o giudiziari, proprio "riservando" all'ente titolare del "servizio cd. universale" – a decorrere dal 30 aprile 2011 – non più in genere gli «*invii raccomandati*» attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie», ma i soli «servizi inerenti» (a) «le 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 (b) «le notificazioni a mezzo posta *di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*» (Codice della strada – CDS): vale a dire, notifiche e comunicazioni effettuate per il *tramite di un agente notificatore* (ufficiale giudiziario, messo, agente di polizia, altro "organo" simile di cui all'art. 12, CDS) e da questo eseguite a mezzo posta con le specifiche e rigorose modalità prescritte – appunto – dalla legge n. 890 del 1982. Il legislatore aveva, cioè, già circoscritto l'originaria esclusiva dell'ente Poste, limitandola a ciò che costituisce oggetto ed epigrafe della legge n. 890/1982, ma la Cassazione non dà alcun rilievo a tale sequenza di provvedimenti di graduale liberalizzazione dei servizi postali e include, *de plano*, nel novero delle notificazioni e comunicazioni per posta «connesse con la notificazione di atti giudiziari *di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890*», riservate all'ente Poste, ogni invio raccomandato di atti tributari *giudiziari* e, persino, di atti tributari *amministrativi*. A conferma di ciò, la Corte si limita a indicare alcuni suoi precedenti (ordd. 5873/2014, 27021/2014; sentt. nn. 11095/2008, 3932/2011) concernenti spedizioni antecedenti alla novella 2011 e, *ratione temporis*, soggette all'originario art. 4, D.Lgs. n. 261/1999, oltre alla recente sentenza 29 maggio 2017, n. 13452 (in questo Supplemento, con relativo commento), in cui è vero che le Sezioni Unite hanno incidentalmente affermato che «il servizio postale in parola è quello cd. "universale", fornito in esclusiva da Poste Italiane», ma non senza avvertire l'esigenza di fondare questo assunto sul principio di «tendenziale adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile», contenuto nella relativa «legge-delega», che escluderebbe ogni «ragione logica e giuridica (artt. 3, 24, 76 Cost.) per distinguere il regime della notifica diretta a mezzo di raccomandata postale dall'ordinaria notificazione tramite ufficiale giudiziario che si avvalga del servizio postale». Le stesse Sezioni Unite, in questo senso, tradivano qualche incertezza sulla questione e, oltretutto, ricordavano che, in precedenza, la Cassazione ha più volte identificato «la disciplina relativa alla raccomandata con avviso di ricevimento, mediante la quale può essere effettuata la notifica senza intermediazione dell'ufficiale giudiziario», in «quella dettata dalle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati, e non dalla legge 20 novembre 1982, n. 890 regolante le notificazioni degli atti giudiziari a mezzo del servizio postale» (cfr., ancora, SS. UU., sent. 13452/2017). Peraltro, se la giurisprudenza di merito sembra allineata a quella della Cassazione tributaria (cfr., per tutte, CTR Toscana, sez. XXXV, 23 gennaio 2017), se non altro nel processo penale il Giudice di legittimità ha assunto un orientamento difforme, considerando valide notifiche «a mezzo raccomandata spedita tramite servizio di recapito privato regolarmente autorizzato», «non rientrando tale servizio tra quelli riservati in via esclusiva a Poste Italiane dall'art. 4 del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261» (Cass. pen., sez. III, sent. 28 novembre 2013, n. 2886), «limitatamente alle spedizioni successive» all'entrata in vigore (30.04.2011) del disposto che ha «sottratto» a tale «gestore del servizio universale» «la riserva dei servizi di invio e recapito delle raccomandate "attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie"» (Id., sent. n. 20380/2014).

Pertanto, almeno con riferimento alle spedizioni affidate a un vettore privato munito di licenza rilasciata dal Ministero dello Sviluppo economico nel vigore del D.Lgs. n. 58/2011, è necessario verificare la tenuta delle conclusioni autorizzate dall'originaria ampia "riserva" ex D.Lgs. n. 261/1999, e accertare se e per quale ragione la limitata "esclusiva" *post* novella 2011 (destinata a perpetuarsi sino all'attuazione dell'art. 1, co. 57, l. n. 124/2017) comprenda anche invii raccomandati diversi da quelli regolati specificamente dalla legge n. 890/1982, come quelli che, per espressa previsione normativa (art. 16, co. 3, D.Lgs. n. 546/1992), sono

utilizzabili “direttamente” per la notifica di un atto giudiziario tributario, o se questi, sotto tale profilo, possano ancora essere attratti a quel regime proprio degli invii regolati dalla legge n. 890/1982 che la stessa Cassazione ha più volte distinto dagli invii raccomandati diretti e ordinari (cfr., per tutte, sez. VI-T, 3254 e 12083 del 2016, e sez. trib., 14100/2017 e 10232/2016; e già 17598/2010, 11/2012, 19771/2013, 14146/2014, 16949/2014, e, nel contenzioso tributario, nn. 17723/2006 e 1906-15284/2008).

3 Ad ogni modo, come dicevamo, la Corte considera la notifica «a mezzo posta privata» di un ricorso tributario giuridicamente “inesistente”, ma sembra confermare che, nonostante questo, la consegna effettuata da quel vettore postale può equivalere ad una notifica dello stesso atto processuale «per *consegna* diretta» mediante un terzo «incaricato», «eseguita non nel momento della spedizione, ma nel momento della ricezione» attestato «dall'impiegato addetto che ne rilascia ricevuta sulla copia» (così, sez. trib., 13 febbraio 2015, n. 2922; cfr., altresì, CTP Enna, sez. III, sent. 8 marzo 2010, n. 140, in *Giur. merito*, n. 9/2010, 2330 ss., con nota di SCALINCI, *Il ricorso notificato a mezzo di un servizio postale privato si considera notificato per consegna*), sempre che sia stata effettuata «nei confronti del Ministero delle Finanze o di un ente locale» e non di un Agente della riscossione. Secondo il chiaro tenore dell'art. 16, co. 3, D.Lgs. n. 546/1992, infatti, la «consegna diretta» non è una forma di notifica “a legittimazione passiva aperta” – cioè, utilizzabile quale che sia la controparte intimata – ma “a legittimazione passiva ristretta o comunque circoscritta”, essendo espressamente contemplata solo per la notifica «all'Ufficio del Ministero delle finanze ed all'Ente locale» (cfr., GLENDI, *Notifica del ricorso mediante consegna diretta al concessionario del servizio di riscossione*, in *GT – Riv. giur. trib.*, n. 2/1998, 137). E proprio per questa ragione la Cassazione esclude la possibilità di considerare validamente notificati “per consegna” atti spediti a mezzo vettore privato a soggetti ai quali non è possibile notificare atti processuali mediante cd. consegna diretta: i contribuenti (cfr., ancora, sent. n. 2922/2015), piuttosto che un consorzio di bonifica (non un «ente locale», ma un «ente pubblico economico», secondo sez. VI-T, ord. n. 19467/2016). Anche nella sentenza in commento la Cassazione conferma *in thesi* la possibilità di quella equiparazione, ma la esclude nel caso specifico. Da un lato, mancava la «sottoscrizione» dell'avviso di ricevimento «da parte di addetto dell'amministrazione ricevente» e, sul punto, ogni contestazione del ricorrente per cassazione. Dall'altro, trattandosi di un «ricorso nei confronti di un Agente della riscossione», non era ammessa la cd. «consegna diretta», né quindi la riqualificazione della inesistente notifica a mezzo posta privata. Al riguardo, però, si può obiettare che «la notifica mediante consegna diretta, anziché a mezzo posta o tramite ufficiale giudiziario, comporta, pur sempre, la consegna dell'atto al soggetto destinato a riceverlo e non comporta alcuna alterazione circa il suo destinatario e il luogo dove la notifica dev'essere effettuata», sicché la «consegna diretta al concessionario della riscossione» non è una modalità di notificazione «assolutamente non prevista dal D.Lgs. n. 546/1992» ma, «a tutto concedere, una notifica affetta da nullità sanabile» (così, GLENDI, *Notifica del ricorso* cit.). «Avendo la legge processuale tributaria» «configurato come notificazione anche la consegna diretta di un atto processuale al suo destinatario, pur se limitata, nella più restrittiva delle ipotesi, al solo Ufficio del Ministero delle finanze o all'Ente locale», «riesce» «difficile immaginare che la notifica in tal modo effettuata al concessionario del servizio di riscossione, per quanto non espressamente considerata dall'art. 16, comma 3, D.Lgs. n. 546/1992, addirittura *fuoriesca dalla nozione di notifica degli atti del processo tributario normativamente prefigurata*» (così, ancora, GLENDI, *Notifica del ricorso* cit.) e configuri sempre e comunque un caso di “inesistenza” giuridica e non di notifica nulla, sanabile e – nella fattispecie – sanata dalla costituzione in giudizio della controparte destinataria di una “inesistente” notifica «a mezzo posta privata». Del resto, se la giurisprudenza ha assunto e mantenuto un orientamento rigoroso (cfr., CTP Bergamo, sez. VIII, sent. n. 197/1997 e Cass., sez. VI-T, ord. 20306/2017), la stessa Amministrazione ha incluso (cfr., C.M. 23 aprile 1996, n. 98/E) tra i legittimati passivi alla notifica per consegna il “Concessionario del servizio di riscossione”.