Sentenza del 12/11/2020 n. 25521 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Intitolazione:

Contenzioso tributario - Procedimento - Ricorso - Notifica mediante spedizione a mezzo agente di posta privata - Inammissibilità.

Massima:

In tema di notificazioni a mezzo posta, per effetto dell'art. 4, del d.lgs. n. 261/1999 e succ. modif., se pure fa fede ed è valida la notifica di atti amministrativi e tributari tramite operatore postale privato in possesso del titolo abilitativo minore (costituito dalla licenza individuale di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999), non è configurabile analoga fidefacienza e validità per la notificazione con la medesima licenza individuale di atti giudiziari, ivi compresi i ricorsi introduttivi del processo tributario. Infatti per ragioni di ordine pubblico correlate a peculiari requisiti di rafforzata affidabilità dell'agente notificatore, tale genere di notificazioni postali è riservata al solo gestore del servizio postale universale, nel regime del d.lgs. n. 58/2011, e parallelamente ai soli titolari di licenza individuale speciale, nel successivo regime della legge n. 124/2017.

Massima redatta a cura del Ce.R.D.E.F.

Testo:

1. M.P. impugnò innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Napoli una cartella di pagamento per maggiore IRPEF, per un ammontare di euro 3.481,69, relativa all'anno d'imposta 2005.

2. La CTP di Napoli dichiarò inammissibile il ricorso con sentenza confermata dalla Commissione tributaria regionale della Campania, la quale, con la sentenza in epigrafe, nel contraddittorio dell'ufficio e di Equitalia, ha rigettato l'appello del contribuente, sul rilievo dell'inammissibilità del ricorso introduttivo in quanto tardivo.

2.1. In particolare, la CTR ha premesso che la cartella è stata notificata al contribuente in data 19/06/2012, mentre il ricorso introduttivo del giudizio è stato spedito a mezzo agente di posta

privata in data 03/10/2012, ed è stato consegnato all'Agenzia delle Entrate in data 05/10/2012, e cioè tardivamente, oltre il termine di 60 giorni previsto per l'impugnazione della cartella che, considerando la sospensione feriale, scadeva il 03/10/2012.

Testualmente la Commissione regionale afferma che: «In disparte i rilievi in ordine all'ammissibilità della notifica a mezzo posta privata, la riserva degli atti giudiziari in capo all'operatore postale universale (P.I. s.p.a.) comporta che l'agente di posta privata non abbia alcun potere di attestazione del ricevimento del plico da consegnare, con la conseguenza che non è possibile predicare nella fattispecie il principio di scissione degli effetti della notifica. Ed invero il ricorso notificato per mezzo di operatore postale privato è invalido (secondo una tesi addirittura inesistente) e dunque l'eventuale sanatoria per raggiungimento dello scopo non può che riferirsi al momento in cui l'Agenzia ha ricevuto il plico postale.» (cfr. pag. 2 della sentenza impugnata).

3. Il contribuente ha proposto ricorso per cassazione, con quattro motivi; l'Agenzia delle Entrate è comparsa in udienza ed ha chiesto il rigetto del ricorso; Equitalia è rimasta intimata.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo del ricorso [«1) Violazione e falsa applicazione art. 4 D.lgs 261/99 come sostituito dal D.lgs 58/11 in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c.»], il ricorrente premette che in base alle ricevute di spedizione del ricorso introduttivo risulta che l'Agenzia ha ricevuto l'atto il 05/10/2012 e Equitalia lo ha ricevuto il 10/10/2012 e, ancora, che ciascuna delle due notifiche è stata effettuata da "M.P." (avente licenza del Ministero delle Comunicazioni xxx/2002 e Autorizzazione Gen. Min. Com. n. xxxx/2001), "Ras garantita A/R" (raccomandata garantita, andata e ritorno). Indi, imputa alla sentenza impugnata - in relazione alla parte in cui la CTR ha ritenuto inammissibile la notifica a mezzo di posta privata, in ragione della riserva della notifica degli atti giudiziari all'operatore postale universale (P.I. Spa) e, quindi, dell'assenza, in capo all'agente di posta privata, del potere di attestare la data del ricevimento del plico da consegnare, ai fini dell'applicazione della scissione degli effetti della notifica - di avere compiuto un'erronea ricognizione della fitta trama normativa in quanto l'art. 1, comma 4, del d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, applicabile ratione temporis nel caso di specie, ha sostituito l'art. 4, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, riformulandone il testo nei seguenti termini:

«Art. 4 (Servizi affidati in esclusiva). - 1. Per esigenze di ordine pubblico, sono affidati in via esclusiva al fornitore del servizio universale: a) i servizi inerenti 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; b) i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.».

Infine, rileva che la normativa applicabile alla fattispecie non riserva a P.I. il servizio universale di notifica di tutti gli atti giudiziari, ma solo le notifiche da effettuarsi secondo le rigorose modalità previste dalla legge n. 890/1982, con la conseguenza che l'agente postale privato ha senz'altro il potere di attestare la data di ricevimento del plico da spedire.

2. Con il secondo motivo [«2) Violazione di norme del procedimento tributario art. 20 comma II, art. 16 comma III D.Lgs. 546/92, in relazione all'art. 360, comma I, n. 4.»], il ricorrente censura la sentenza impugnata per non avere rilevato che le norme sul processo tributario consentono la spedizione del ricorso introduttivo a mezzo di raccomandata A/R (art. 16, comma 3, d.lgs. n. 546/1992) e dispongono che, in tal caso, il ricorso s'intende proposto al momento della spedizione (art. 20, comma 2). Ascrive alla CTR di non avere considerato che, in caso di spedizione a mezzo posta del ricorso tributario, non è corretto, sul piano giuridico, parlare di "scissione" dei suoi effetti perché è la legge che stabilisce che il ricorso s'intende proposto al momento della spedizione e aggiunge che, nel caso all'esame, la parte resistente non ha specificamente contestato che la spedizione della raccomandata sia avvenuta il 03/10/2012, quale aspetto fatto proprio anche dal giudice d'appello.

3. Con il terzo motivo [«3) Violazione di norme processuali ex art. 149 cpc, art. 3, 4 L. 890/82 in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4»], il ricorrente ripropone la censura d'inesistenza o di nullità (non sanata) della notifica dell'avviso di accertamento prodromico all'emissione della cartella qui impugnata, già dedotta nei gradi di merito.

4. Con il quarto motivo [«4) Violazione di norme processuali ex art. 149 cpc, art. 3 - 4 L. 890/82 per omesso esame di fatto decisivo per il giudizio, art. 369 n. 5 cpc»], il ricorrente censura la sentenza impugnata per avere omesso di esaminare l'attività di notifica svolta per l'avviso di accertamento (prodromico all'emissione della cartella impugnata in questo giudizio).

5. Il primo e il secondo motivo, da esaminare insieme perché pongono la medesima questione di diritto, non sono fondati.

5.1. Sul complesso tema del servizio di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari, è utile la premessa che, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, v'è stata una notevole riduzione dell'ambito dei servizi "riservati" all'operatore di posta universale, circoscritti, per esigenze di ordine pubblico, alle aree delle notificazioni degli atti giudiziari e dei verbali delle violazioni al codice della strada (notificazioni delle "multe").

A proposito della possibilità di notificazione postale diretta, da parte del licenziatario privato, degli atti amministrativi, questa Corte, a sezioni unite (Cass. sez. un. 26/03/2019, n. 8416), dovendo occuparsi della notifica a mezzo posta da parte del gestore del servizio privato (nella specie si trattava della notifica, nel 2014, del processo verbale per la violazione dell'art. 17, del testo unico n. 1775/1933 in materia di acque pubbliche), muovendo proprio dal rilievo della natura "amministrativa" dell'atto, ha ritenuto legittima la relativa notifica a mezzo del servizio di posta privata.

Con specifico riferimento agli atti amministrativi tributari, ancor più di recente, si è chiarito che: «In tema di notificazioni a mezzo posta di atti impositivi, per effetto dell'art. 4 del d.lgs. n. 261 del 1999 e succ. modif., è valida la notifica compiuta - nel periodo intercorrente tra la parziale liberalizzazione attuata col d.lgs. n. 58 del 2011 e quella portata a pieno compimento dalla l. n. 124 del 2017 - tramite operatore postale privato in possesso dello specifico titolo abilitativo costituito dalla "licenza individuale" di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261 cit., configurandosi

l'ipotesi di inesistenza della notificazione in casi assolutamente residuali.» (Cass. 20/07/2020, n. 15360).

In effetti, la liberalizzazione del mercato delle notifiche a mezzo posta è stata attuata tramite la legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge per la concorrenza), che ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 10/09/2017, del regime di esclusiva in favore di P.I., dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada e la conseguente abrogazione delle previsioni del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, correlate a tale regime.

La medesima legge ha anche attribuito all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni il compito di regolamentare il regime degli specifici requisiti ed obblighi per il conseguimento della nuova tipologia di licenza individuale per tali notificazioni.

Con delibera n. 77/18/Cons è stato approvato il regolamento in materia di rilascio delle licenze per il servizio di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, in base al quale è previsto il rilascio, all'operatore privato il quale soddisfi, per un'esigenza di ordine pubblico, determinati requisiti di affidabilità, professionalità e onorabilità, nonché obblighi particolarmente stringenti della licenza individuale speciale, che lo abilita a svolgere il servizio di notificazione degli atti giudiziari e delle "multe".

5.2. Così delineata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, focalizzando l'analisi entro un lasso di tempo più circoscritto e cioè quello nel quale si sono svolti i fatti di causa (si controverte della notifica del ricorso introduttivo di un processo tributario avvenuta nel 2012) , per un'esigenza di chiarezza è opportuno ricapitolare, schematicamente, alcuni passaggi argomentativi delle fondamentali "sentenze gemelle" di questa Corte (Cass. sez. un. 10/01/2020, nn. 299 e 300), le quali, pronunciando sulla questione di massima di particolare importanza circa la sorte della notificazione degli "atti processuali" eseguita a mezzo di posta privata, in base al regime anteriore all'emanazione del d.lgs. n. 58/2011, hanno sviluppato il seguente ragionamento:

(a) nel processo tributario le notificazioni sono eseguite secondo le norme degli artt. 137 e seguenti, cod. proc. civ., (art. 16, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546), tra le quali v'è l'art. 149, cod. proc. civ., che consente la notificazione a mezzo del servizio postale, in base alle regole dettate dalla legge 20 novembre 1982, n. 890; in secondo luogo, la notificazione può essere eseguita oltre che mediante consegna diretta all'impiegato dell'amministrazione finanziaria o dell'ente locale a mezzo del servizio postale raccomandato con avviso di ricevimento (art. 16, comma 3, nel testo applicabile ratione temporis).

Qualora la notificazione sia eseguita a mezzo posta, «il ricorso s'intende proposto al momento della spedizione nelle forme sopra indicate» (art. 20, comma 2), ossia in quelle richiamate dai commi 2 e 3 dell'art. 16. La corretta esegesi dell'art. 4 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, che affida in via esclusiva al fornitore del servizio universale «i servizi inerenti 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», implica la riserva di tutte le notificazioni concernenti atti giudiziari eseguite a mezzo posta, senza distinzione in base al richiedente (come emerge da Cass. sez. un.

26/03/2019, n. 8416, secondo cui la novella introdotta dal d.lgs. n. 58/2011 ha determinato la limitazione della riserva a Spa P.I., per il profilo d'interesse, «alla notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari»); (b) in passato questa Corte, a sezioni unite, aveva ulteriormente sottolineato, facendo leva sulla previsione dell'art. 30 della legge delega 30 dicembre 1991, n. 413, di adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile, che non v'è alcuna ragione logica e giuridica per distinguere il regime della notificazione diretta a mezzo di raccomandata postale dall'ordinaria notificazione tramite ufficiale giudiziario che si avvalga del servizio postale (Cass. sez. un. 29/05/2017, nn. 13452 e 13453, punto 3.8.), sicché, è indubbio che le notificazioni dirette a mezzo raccomandata postale dei ricorsi in materia tributaria rientrano nell'ambito della riserva al fornitore del servizio universale contemplata dall'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999;

(c) la questione supera i confini del processo tributario e anche quelli del diritto nazionale, in quanto coinvolge i temi unionali della libertà di concorrenza e della graduale eliminazione degli ostacoli frapposti al mercato unico, che hanno trovato un complesso articolato di princìpi nella direttiva n. 97/67/CE, poi modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE, progressivamente attuate dal diritto interno. Da ciò discende la necessità di coordinare la giurisprudenza nazionale con quella, prevalente, sovranazionale, in relazione al profilo problematico dell'influenza dei princìpi sanciti da tali direttive sul regime (interno) delle notificazioni. In particolare, la direttiva n. 97/67/CE, pur avviando la graduale liberalizzazione del mercato dei servizi postali, riconosceva agli Stati membri la possibilità di riservare al fornitore o ai fornitori del servizio universale «la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna» (art. 7); consentiva, per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, di scegliere «gli organismi responsabili per il servizio di corrispondenza registrata cui si ricorre nell'ambito di procedure giudiziarie o amministrative conformemente alla legislazione nazionale» (considerando 20); prevedeva, e tuttora prevede, che «Le disposizioni dell'articolo 7 lasciano impregiudicato il diritto degli Stati membri di provvedere [›] al servizio di invii raccomandati utilizzato nelle procedure amministrative e giudiziarie conformemente alla loro legislazione nazionale» (art. 8). La riserva era funzionale al mantenimento del servizio universale (art. 7), del quale costituiva il principale canale di funzionamento in condizione di equilibrio finanziario.

La direttiva n. 2008/6/CE ha impresso alla materia delle notificazioni una decisiva svolta, in virtù del mutamento di prospettiva del legislatore unionale, che ha ritenuto «opportuno porre fine al ricorso al settore riservato e ai diritti speciali come modo per garantire il finanziamento del servizio universale» (considerando 25). Sicché, con l'art. 7 della direttiva n. 97/67/CE, radicalmente novellato, il legislatore dell'Unione ha stabilito che «Gli Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali». La concessione di questi diritti all'operatore designato è quindi scomparsa dal novero delle opzioni esplicitamente autorizzate per il finanziamento del settore universale (Corte giust. 02 maggio 2019, causa C-259/18, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA, punto 34);

(d) il legislatore italiano ha dato attuazione con ritardo alla normativa unionale; in esecuzione della direttiva n. 97/67/CE, il d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 ha riconosciuto come fornitore del servizio universale «l'organismo che gestisce l'intero servizio postale universale su tutto il territorio nazionale» (art. 1, comma 2, lett. o); ha affidato il servizio universale alla società P.I. Spa

per un periodo comunque non superiore a quindici anni dalla data di entrata in vigore del decreto (art. 23, comma 2); ha ammesso la possibilità di riservare al fornitore del servizio universale «la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa» (art. 4, comma 1), indicandone limiti di peso e prezzo e ha previsto che «Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, sono compresi nella riserva di cui al comma 1 gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie» (art. 4, comma 5).

La riserva è espressamente volta al «mantenimento» del fornitore del servizio universale, ossia a finanziarlo; tanto che il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale istituito dall'art. 10 è «alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso»; (e) in progresso di tempo, nel dettare i princìpi e i criteri generali per il recepimento della direttiva n. 2008/6/CE, il legislatore delegante ha stabilito che, nel contesto di piena apertura al mercato, «a far data dal 31 dicembre 2010 non siano concessi né mantenuti in vigore diritti esclusivi o speciali per l'esercizio e la fornitura di servizi postali» (art. 37, comma 2, lett. a), della legge delega 4 giugno 2010, n. 96, pur facendo salvo l'art. 8 della direttiva n. 97/67). Tuttavia, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 261/99, come novellato dal d.lgs. n. 58/11, ha stabilito che per esigenze di ordine pubblico fossero riservati in via esclusiva al fornitore del servizio universale, ossia a P.I. Spa (alle quali il servizio è stato nuovamente affidato per quindici anni a decorrere dal 30 aprile 2011, giusta l'art. 1, comma 18, del d.lgs. n. 58/11), tra l'altro, i servizi concernenti le notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari. Il lento percorso di adeguamento della legislazione nazionale alle direttive CE è stato completato dall'art. 1, comma 57, della legge 4 agosto 2017, n. 124, che, per quanto adesso rileva, ha abrogato l'art. 4, cit., a decorrere dal 10 settembre 2017, ed ha aggiunto il seguente periodo, alla fine dell'art. 5, comma 2: «Il rilascio della licenza individuale per i servizi riguardanti le notificazioni di atti a mezzo della posta e di comunicazioni a mezzo della posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, nonché per i servizi riguardanti le notificazioni a mezzo della posta previste dall'articolo 201 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, deve essere subordinato a specifici obblighi del servizio universale con riguardo alla sicurezza, alla qualità, alla continuità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi medesimi» e, ancora, ha soppresso il riferimento, contenuto nell'art. 10, a proposito del fondo di compensazione, ai servizi in esclusiva di cui all'articolo 4; (f) questa Corte ha stabilito che, nel regime ante novella 2017, l'operatore di posta privata non riveste, a differenza del fornitore del servizio postale universale, la qualità di pubblico ufficiale, sicché gli atti da lui redatti non godono di alcuna presunzione di veridicità fino a querela di falso (Cass. 30 gennaio 2014, n. 2035). La necessità di assicurare l'effettività della funzione probatoria dell'invio raccomandato, presidiata dall'art. 1, comma 2, lett. i), del d.lgs. n. 261/1999, rappresenta l'esigenza di ordine pubblico che sostiene la scelta di riservare in via esclusiva al fornitore del servizio universale gli invii raccomandati concernenti le procedure giudiziarie - nonché pure quelle amministrative, prima del d.lgs. n. 58/2011 - (Cass. 18/12/2014, n. 26704). Sicché si è ritenuta inesistente e non sanabile la notificazione di atti processuali eseguita mediante servizio postale non gestito da P.I. Spa, ma da un operatore di posta privata (Cass. 31/12/2013, n. 2262; 19/12/2014, n. 29021; 30/09/2016, n. 19467; 10/05/2017, n. 11473; 5/07/2017, n. 16628). Con la

precisazione che l'art. 1, della legge n. 124/2017, è privo d'efficacia retroattiva, non essendo una norma interpretativa (Cass. 11/10/2017, n. 23887; 03/04/2018, n. 8089; 31/05/2018, n. 13855; 07/09/2018, n. 21884. Sull'irretroattività della novella convengono anche le sezioni unite che, con sentenza n. 8416/2019, cit., hanno riconosciuto, in relazione al regime normativo successivo al d.lgs. n. 58/2011, la legittimità della notificazione a mezzo operatore di posta privata dei soli atti di natura amministrativa); (g) l'ordinanza interlocutoria della sezione tributaria: 1) esprime perplessità sulla tenuta dell'orientamento concernente la qualificazione d'inesistenza della notificazione di atti giudiziari eseguita da un operatore di poste private, in relazione al periodo precedente l'entrata in vigore della novella del 2017; 2) dubita della coerenza di un simile indirizzo con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che ricostruisce la notificazione non come requisito di esistenza e di perfezionamento dell'atto che ne è oggetto, ma come condizione integrativa dell'efficacia di esso (Cass. 15/01/2014, n. 654; 24/04/2015, n. 8374; 30/01/2018, n. 2203; 24/08/2018, n. 21071); 3) sospetta della compatibilità del medesimo indirizzo con il radicale ridimensionamento, da parte delle sezioni unite (Cass. sez. un. 20/07/2016, nn. 14916 e 14917, seguìte, tra varie, da Cass. sez. un. 13/02/2017, n. 3702; Cass. 07/06/2018, n. 14840; 08/03/2019, n. 6743), della categoria dell'inesistenza della notificazione, ridotta, in base al carattere strumentale delle forme degli atti processuali, ai soli casi in cui l'attività svolta sia priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto come notificazione; di modo che ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale ricade nella categoria della nullità; (h) al fine di superare le descritte aporìe ermeneutiche, occorre valutare il rapporto della giurisprudenza civile della Cassazione con il diritto dell'Unione. Successivamente alla direttiva n. 2008/6/CE, il diritto unionale è di ostacolo al riconoscimento di diritti speciali o esclusivi a un operatore postale (in termini, Corte giust. in causa C-545/17, cit., punti 67-68); sicché non può essere riconosciuta a un operatore una tutela particolare idonea a incidere sulla capacità delle altre imprese di esercitare l'attività economica consistente nell'instaurazione e nella fornitura di servizi postali nello stesso territorio, in circostanze sostanzialmente equivalenti (Corte giust. in causa C-545/17, punto 53), cit., annette al principio portata generale, laddove afferma che: «il fatto che uno Stato membro riservi un servizio postale, che questo rientri o no nel servizio universale, a uno o a più fornitori incaricati del servizio universale costituisce un modo vietato per garantire il finanziamento del servizio universale»); (i) nel regime nazionale successivo alla direttiva n. 2008/6/CE e anteriore a quello introdotto dalla novella del 2011, così come nel regime successivo a tale novella e antecedente alla legge n. 124/2017 (applicabile all'epoca dei fatti di causa), a P.I. Spa resta riservato, in via esclusiva, per il profilo d'interesse, il servizio della notificazione a mezzo posta degli atti processuali; e ciò si correla all'esclusivo riconoscimento del diritto speciale in virtù del quale la veridicità dell'apposizione della data mediante proprio timbro è presidiata dal reato di falso ideologico in atto pubblico, giacché la si riferisce all'attestazione di attività compiute da un pubblico agente nell'esercizio delle proprie funzioni (Cass. 04/06/2018, n. 14163, 19/07/2019, n. 19547). A sostegno di tale regime, e, in particolare, dei vantaggi ad esso correlati, non sono dimostrate le ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza idonee a derogare, a norma dell'art. 8 della direttiva n. 97/67/CE, alla norma generale prevista all'art. 7 della direttiva modificata, nell'accezione che ne fornisce il diritto unionale. Per ricorrere alla deroga occorre difatti che lo Stato membro dimostri «l'esistenza di un interesse pubblico» (Corte giust. in causa C-545/17, Pawlak, punto 73). Quest'interesse ammonisce la Corte di giustizia (con la medesima sentenza, punto 74) si deve esprimere in una

giustificazione oggettiva della deroga. Diversamente da quanto sostiene la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, nel diritto interno, l'interesse pubblico non può consistere nella fidefacienza degli atti redatti dall'operatore di P.I. Spa, che riverbera i propri effetti sulla funzione probatoria ancorata all'invio raccomandato, perché una simile accezione d'interesse pubblico si risolve in una petizione di principio: s'identifica la conseguenza dello status di una categoria di operazioni postali e, quindi, il vantaggio ad essa attribuito, con la giustificazione oggettiva dell'attribuzione medesima. In ultima analisi, è ragionevole credere che la ratio della riserva risieda, tuttora, nel finanziamento del fornitore del servizio universale, sebbene ciò sia vietato dalla direttiva n. 2008/6/CE; (I) al momento dell'esecuzione della notificazione della quale si discute (e ciò vale tanto per le cause oggetto delle pronunce delle sezioni unite che per questa controversia), la vigente direttiva n. 2008/6/CE imponeva già al legislatore italiano l'abolizione di qualsiasi riconoscimento, salvo il ricorrere di determinate, restrittive e rigorose condizioni, di diritti speciali o esclusivi a taluni operatori del servizio postale. L'obbligo di adeguamento al diritto unionale così imposto era già incluso, per conseguenza, tra i princìpi del diritto nazionale e, con esso, la generale potenziale idoneità dell'operatore di poste private a compiere l'attività di notificazione di atti processuali, con la precisazione che l'art. 2 della medesima direttiva CE aveva fissato al 31/12/2010 il termine per mettere «in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi» al diritto unionale. La circostanza che il diritto interno non si sia compiutamente adeguato, fino alla legge n. 124/2017, a tale impostazione e abbia mantenuto in capo a P.I. Spa i suddetti diritti esclusivi e speciali non conferisce loro la forza di "sistema", nel senso di far considerare radicalmente estranea a esso l'attività di notificazione postale di atti giudiziari da parte dell'operatore postale privato; (m) la prevista astratta possibilità di tale attività rende di per sé riconoscibile la fattispecie della notificazione in quella eseguita da quell'operatore, anche sotto il profilo soggettivo (in base alle precisazioni di Cass. sez. un., nn. 14916 e 14917/16, cit., che ha esaminato il regime della notificazione del ricorso per cassazione, ma che ha dettato princìpi di chiaro valore espansivo). Non v'é quindi quella completa esorbitanza dallo schema generale degli atti di notificazione che ne sostanzia l'inesistenza giuridica (Cass. sez. un. 04/07/2018, n. 17533, punto 9.1.5.), perché l'attività svolta appartiene al tipo contemplato dal complessivo sistema normativo. Resta, tuttavia, la difformità di tale attività dalla concreta regolazione interna vigente. E, sotto tale profilo, rileva in particolare la mancata adozione, con riferimento all'operatore di posta privata, della disciplina inerente al necessario titolo abilitativo, che comporta la soggezione a un regime giuridico particolare, fonte di conferimento di diritti, ma anche di assunzione di obblighi specifici. Sicché è la soggezione a tale regime che determina l'acquisizione dello status che fonda la distinzione tra operatori postali; (n) tutto ciò si risolve in una violazione di specifici vincoli normativi, che configura una mera nullità dell'attività notificatoria in questione, laddove l'astratta compatibilità della medesima con il complessivo sistema normativo esclude che si possa parlare di inesistenza. In quanto nulla, la notificazione è sanabile.

5.2.1. L'epilogo del percorso motivazionale delle sezioni unite si sostanzia nell'affermazione del principio di diritto, per il quale: «In tema di notificazione di atti processuali posto che nel quadro giuridico novellato dalla direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento e del Consiglio del 20 febbraio 2008 è prevista la possibilità per tutti gli operatori postali di notificare atti giudiziari, a meno che lo Stato non evidenzi e dimostri la giustificazione oggettiva ostativa, è nulla e non inesistente la

notificazione di atto giudiziario eseguita dall'operatore di posta privata senza relativo titolo abilitativo nel periodo intercorrente fra l'entrata in vigore della suddetta direttiva e il regime introdotto dalla legge n. 124 del 2017»; e, quindi, in una seconda regula iuris in virtù della quale: «La sanatoria della nullità della notificazione di atto giudiziario, eseguita dall'operatore di poste private per raggiungimento dello scopo dovuto alla costituzione della controparte, non rileva ai fini della tempestività del ricorso, a fronte della mancanza di certezza legale della data di consegna del ricorso medesimo all'operatore, dovuta all'assenza di poteri certificativi dell'operatore, perché sprovvisto di titolo abilitativo.».

5.3. Nella fattispecie concreta, la CTR, pur discostandosi dal descritto indirizzo nomofilattico, sicché la sentenza d'appello va emendata in punto di motivazione, è pervenuta ad un esito coerente con i principi di diritto appena citati.

La Commissione regionale, in primo luogo, ha dubitato dell'ammissibilità tout court della notifica a mezzo di posta privata (nella sentenza pag. 2 si afferma: «In disparte i rilievi in ordine all'ammissibilità della notifica a mezzo posta privata»), ed ha poi escluso l'applicazione al procedimento notificatorio della scissione degli effetti della notifica, sul rilievo che il licenziatario di posta privata non ha potere di attestazione del ricevimento del plico da consegnare. Su tale secondo aspetto, questa Corte rileva che la scissione degli effetti della notificazione del ricorso introduttivo, prospettata dalla "regionale", collide con il perspicuo tenore dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 546/1992, secondo cui, preme ribadirlo, il ricorso s'intende proposto al momento della spedizione del plico raccomandato. D'altra parte, il riferimento della CTR a un'asserita "inammissibilità" della notifica dell'agente privato urta contro la cortina delle disposizioni di diritto interno e unionale illustrate dalle recenti pronunce delle sezioni unite (cfr. § 5.2., lett. i).

5.4. Sul thema della definizione della categoria giuridica del vizio della notifica, in continuità coll'insegnamento delle sezioni unite (Cass. sez. un. nn. 299 e 300/2020), è corretto affermare che, secondo il regime normativo nazionale successivo alla direttiva n. 2008/6/CE e anteriore a quello introdotto dalla novella del 2011 e anche in quello successivo a tale novella e antecedente alla legge n. 124/2017, e cioè in base al regime interno applicabile alla fattispecie (il ricorso introduttivo del giudizio è stato proposto nel 2012), restando riservato, in via esclusiva, a P.I. Spa il servizio della notificazione a mezzo posta degli "atti processuali" (o degli "atti giudiziari", trattandosi di locuzioni cui la massima trascritta sub § 5.3. attribuisce il medesimo significato), la notifica del ricorso tributario tramite licenziatario privato è nulla, e non inammissibile o persino inesistente, come afferma, errando, la sentenza impugnata.

L'esatta qualificazione giuridica del vizio della notifica non è questione puramente nominalistica, giacché come hanno stabilito le sezioni unite (cfr. Cass. sez. un. 299/2020, §§ 17.2.-21.) la notificazione nulla è sanabile per raggiungimento del suo scopo in virtù della costituzione (fin dal primo grado) della parte resistente.

Ebbene, nel caso di specie, la sanatoria della notifica del ricorso introduttivo è avvenuta grazie alla costituzione in giudizio dell'Agenzia, sin dal primo grado.

Il che, tuttavia, come indicano le succitate "sentenze gemelle" delle sezioni unite, non rileva ai fini della tempestività del ricorso, a fronte della mancanza di certezza legale della data di

consegna del ricorso medesimo all'operatore, dovuta all'assenza di poteri certificativi in capo a costui.

Che le attestazioni dell'operatore di posta universale, anche in materia di notifica degli atti giudiziari, siano dotate di fede privilegiata è stato univocamente affermato da Cass. sez. un. nn. 13452 e 13453/2017, secondo le quali: «Nonostante la trasformazione in società per azioni dell'Ente Poste, permane tuttora in capo all'agente postale l'esercizio di poteri certificativi propriamente inerenti a un pubblico servizio, a ragione della connotazione pubblicistica della disciplina normativa che continua a disciplinarlo e del perseguimento di connesse finalità pubbliche. Infatti, prevale, ai fini della qualifica di pubblico ufficiale in capo all'agente, il criterio oggettivo-funzionale di cui agli artt. 357 e 358 cod. pen. in riferimento alla natura del servizio postale esercitato (Cass. pen., 27.3.2003, n. 25509, Rapanà, Rv. 224982; conf. Cass. pen., 14.12.1999, n. 3282, Ferrara).». Simmetricamente, dopo la novella del 2017, anche le attestazioni del titolare di licenza individuale speciale per la notifica degli atti giudiziari e delle "multe" (cfr. § 5.1.), si caratterizzano per la medesima certezza legale.

Senza fuoriuscire dal binario tracciato dal succitato (cfr. § 5.1.) indirizzo di legittimità (Cass. sez. un. n. 8416/2019; Cass. n. 15360/2020), a proposito delle notifiche a mezzo posta, da parte dell'operatore di posta privata, degli atti amministrativi e degli atti (amministrativi) tributari, appare chiaro che accanto ad una forma di "fidefacienza maggiore" o "fidefacienza forte", che caratterizza l'attività di questi due operatori quello di posta universale (P.I. Spa) e quello di posta privata, titolare di licenza individuale speciale ex lege n. 124/2017 , alligna altresì, nel sistema, una "fidefacienza minore" o "fidefacienza debole", che caratterizza l'attività dell'agente di posta privata, titolare di licenza individuale semplice, come operatore di posta raccomandata, il quale, successivamente alla liberalizzazione del mercato mercé la "miniriforma" del 2011, è abilitato, appunto, alla notifica, a mezzo posta, degli atti amministrativi, compresi quelli tributari.

La configurazione del procedimento di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari (ed assimilati) e amministrativi (anche tributari) come un "sistema a doppia velocità" "maggiore", quando l'attività di notifica è compiuta da P.I. Spa o dall'operatore di posta privata munito di licenza individuale speciale; "minore", quando la stessa attività è compiuta dall'operatore di posta privata, munito di licenza individuale semplice , in relazione al diverso grado di veridicità (e quindi di certezza) correlato all'attività di ciascun operatore, in primo luogo, appare coerente con obiettive ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, la cui rilevanza, in materia di notifiche, è ammessa anche dalla giurisprudenza unionale (la Corte giust. in causa C-545/17, Pawlak, cit., punti 72, 73, 74 e 79, ha stabilito che l'art. 8 della direttiva n. 97/67/CE, che non è stato modificato dalle successive direttive, consente agli Stati membri, per quanto riguarda il servizio di posta raccomandata utilizzato nelle procedure giudiziarie, di derogare all'art. 7 della direttiva modificata, che ha lo scopo di liberalizzare il mercato interno del servizio postale, appunto, per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, o in presenza di una giustificazione oggettiva, e cioè di un interesse legittimo o di un interesse pubblico).

In secondo luogo, tale articolato sistema è in sintonia con il Leitmotiv della giurisprudenza delle sezioni unite da ultimo menzionate (nn. 13452 e 13453/2017) che, opportunamente, non hanno mancato di rimarcare che: (a) il d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 prevede che: «le persone addette ai

servizi postali [›] sono considerate incaricate di pubblico servizio in conformità all'articolo 358 del codice penale» (art. 18)»; (b) il codice postale (d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156), all'art. 12 (nel testo vigente dal 16 settembre 2003), fissa la regola che: «le persone addette ai servizi postali [›] sono considerate pubblici ufficiali od incaricati di pubblico servizio, secondo la natura delle funzioni loro affidate, in conformità degli articoli 357 e 358 del codice penale». Con l'ulteriore precisazione che l'art. 18 (Persone addette ai servizi postali), cit., nell'attuale formulazione, come modificato dall'art. 1, comma 97-quater, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 461, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, prevede che: «Le persone addette ai servizi postali, da chiunque gestiti, sono considerate incaricate di pubblico servizio in conformità all'art. 358 del codice penale. Le persone addette ai servizi di notificazione a mezzo posta sono considerate pubblici ufficiali a tutti gli effetti» e, alla rubrica, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e persone addette ai servizi di notificazione a mezzo posta.».

Del resto, in altri ambiti del diritto, sono tutt'altro che infrequenti le ipotesi di poteri certificativi più o meno intensi; a titolo d'esempio, si ponga mente all'autentica notarile "forte" cui si affianca l'autentica "debole" del segretario comunale o provinciale, limitata al perimetro degli atti amministrativi di sua competenza (Cass. 20/01/2014 n. 986 ricorda che l'art. 97, comma 4, lett. c), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in tema di funzioni dei segretari comunali e provinciali, prevede che il segretario "[possa] rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente"). Sempre prendendo come riferimento l'attività notarile, esistono certificazioni diverse, per natura ed efficacia, nonché autentiche minori, come la c.d. "vera di firma" (o altro atto equivalente).

5.5. Traendo le fila della lite fiscale, come suaccennato (cfr. § 1.), il contribuente ha dettagliatamente menzionato gli estremi dell'autorizzazione e della licenza individuale semplice rilasciate dal Ministero delle comunicazioni al licenziatario privato M.P. , che la parte aveva incaricato della notifica del ricorso introduttivo di questo giudizio.

Ciò risulta anche dall'avviso di ricevimento allegato al medesimo ricorso quale atto che la Corte può senz'altro compulsare, essendo giudice del "fatto processuale" (ex multis, Cass. 05/08/2019, n. 20924, ha affermato che la Corte di cassazione, qualora venga dedotto un error in procedendo, è giudice anche del "fatto processuale" e può esercitare il potere-dovere di esame diretto degli atti purché la parte ricorrente li abbia compiutamente indicati) che reca il timbro del licenziatario privato, con la stampigliatura meccanografica della data di ricezione dell'atto (03/10/2012) e, in calce, gli estremi della licenza e dell'autorizzazione ministeriali.

In base a quanto si è affermato in precedenza, però, trattandosi della notifica di un atto giudiziario, l'operatore di posta privata, titolare di licenza individuale semplice e non speciale, non era in possesso del titolo abilitativo idoneo a conferire la necessaria certezza legale alla data di ricezione del plico raccomandato, entro il termine decadenziale di 60 giorni, ai fini della prova della tempestività del ricorso introduttivo. Donde l'inammissibilità del ricorso medesimo in quanto tardivamente proposto. Va conclusivamente enunciato il seguente principio di diritto: «In tema di notificazioni a mezzo posta, per effetto dell'art. 4, del d.lgs. n. 261/1999 e succ. modif., se pure è fidefaciente e valida la notifica di atti amministrativi e tributari - nel periodo intercorrente tra la parziale liberalizzazione attuata con il d.lgs. n. 58/2011 e quella portata a compimento

dalla legge n. 124/2017 - tramite operatore postale privato in possesso del titolo abilitativo minore, costituito dalla "licenza individuale" di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, non si configura, invece, analoga fidefacienza e validità per la notificazione con la medesima "licenza individuale" di atti giudiziari, ivi compresi i ricorsi introduttivi del processo tributario, là dove, per ragioni di ordine pubblico correlate a peculiari requisiti di rafforzata affidabilità dell'agente notificatore, tale genere di notificazioni postali è riservate al solo gestore del "servizio postale universale", nel regime del d.lgs. n. 58/2011, così come ai soli titolari di "licenza individuale speciale", nel successivo regime della legge n. 124/2017.».

6. Il terzo e il quarto motivo sono inammissibili.

Il rigetto delle prime due censure rivolte anche alle statuizioni della sentenza della CTR in punto di tempestività del ricorso introduttivo, rende inammissibili, per carenza d'interesse, le critiche connesse agli aspetti "meritali" della causa.

7. Ne consegue il rigetto del ricorso.

8. Il recente affermarsi d'un indirizzo nomofilattico sulla questione all'esame giustifica la compensazione, tra le parti, delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

rigetta il ricorso e compensa, tra le parti, le spese del giudizio di legittimità.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 -quater, del d.P.R. n. 115/2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis del citato art. 13, se dovuto.

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza