

INESISTENTE LA NOTIFICA DELLE CARTELLE ESATTORIALI INVIATE DA EQUITALIA VIA POSTA E NON TRAMITE I SOGGETTI AUTORIZZATI

di Maurizio Raffaini e Dario Ruggiero



post

a PostNL company

Giudice di Pace di Genova, sentenza n. 4486 del 26 giugno 2012 e depositata il 27 giugno 2012

Le cartelle esattoriali notificate da Equitalia via posta, tramite raccomandata, senza il passaggio di un ufficiale giudiziario o di un messo comunale, sono da considerarsi nulle. È quanto stabilito dal giudice di pace di Genova, che ha accolto il ricorso di un'ex impiegata del capoluogo ligure che, dopo essere finita in cassa integrazione, aveva smesso di pagare le multe, accumulando in poco più di un anno circa 8 mila euro di debiti. Secondo quanto deciso dal giudice di pace di Genova nella sentenza 4486/12 depositata il 27 giugno non è nulla ma inesistente la notifica della cartella esattoriale effettuata da Equitalia per posta e non tramite i tradizionali soggetti autorizzati, come ufficiali giudiziari e messi comunali. Dopo la sentenza n. 4486/12 interviene anche la Commissione provinciale Tributaria di Campobasso con la **sentenza n. 113 del 12 giugno 2012** a sottolineare l'ambito dei poteri di notifica da parte dell'agente per la riscossione stabilendo che non è nulla ma inesistente e quindi non sanabile, la notifica della cartella esattoriale effettuata da Equitalia a mezzo posta e non mediante l'ufficiale giudiziario o messi comunali.

Le sentenze in commento ripropongono il tema della validità ed efficacia delle notifiche che, in linea di principio, sono disciplinate dal Codice di procedura civile ma che, in realtà, sono oggetto di specifiche discipline settoriali recanti regole e modalità di notifica diverse, o comunque non sempre omogenee tra loro, che variano in funzione della tipologia dell'atto da notificare e del soggetto abilitato alla notifica medesima. In effetti, **le pronunce del Giudice di Pace di Genova e della Commissione Tributaria Provinciale di Campobasso nascono dall'esame di fattispecie relative alla notifica delle cartelle esattoriali effettuate da Equitalia sulla base dell'art. 26 del D.P.R. n. 602/73**, ma sollevano interessanti temi di riflessione su un sistema di regole che, nel corso degli anni, ha registrato numerosi interventi settoriali da parte del legislatore, senza peraltro abrogare o armonizzare norme assai risalenti (si pensi, ad esempio, al Regio Decreto n. 639/1910, che disciplina la riscossione delle "entrate patrimoniali dello Stato", dettando al riguardo specifiche modalità di notifica delle ingiunzioni di pagamento), ed ha quindi causato, anche in giurisprudenza, un ampio dibattito, più volte sfociato anche in diverse pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione ma mai definitivamente risolto.

Come noto, le modalità di esecuzione della notifica sono disciplinate dalle norme del Codice di procedura civile, che individua in uno specifico soggetto (l'ufficiale giudiziario) l'organo cui spetta il compito di effettuare per l'appunto la notifica, ossia quel complesso di attività finalizzate a portare un determinato atto a conoscenza del destinatario mediante consegna a quest'ultimo di copia conforme all'originale dell'atto in questione⁽¹⁾. **Lo stesso Codice**, anche in considerazione dei limiti territoriali dei poteri attribuiti all'ufficiale giudiziario, **ha poi previsto⁽²⁾ che la notifica possa essere eseguita anche a mezzo del servizio postale (concretamente, quindi, mediante una racco-**

mandata), applicandosi in tal caso le norme contenute nella l. n. 890/82 che impongono all'agente postale l'espletamento di formalità simili a quelle imposte all'ufficiale giudiziario.

In questo quadro, si inseriscono tuttavia numerose disposizioni settoriali⁽³⁾, che attribuiscono a soggetti diversi il potere di effettuare le notifiche: è il caso, ad esempio, del c.d. Codice della Strada⁽⁴⁾, che conferisce all'Amministrazione notificante un ampio potere discrezionale, sia sulla scelta dei soggetti cui affidare l'attività di notifica che sulla scelta delle concrete modalità di esecuzione⁽⁵⁾, ovvero del D.P.R. n. 602/1973, recante "Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito", che conferisce il potere di notificare la cartella di pagamento agli ufficiali della riscossione, ai messi comunali agli agenti di polizia municipale e, più in generale, ad altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge⁽⁶⁾.

Il tutto è reso ancor più complesso dal fatto che, sulla stessa materia, sono applicabili disposizioni derivanti dalla stratificazione di diversi interventi legislativi: la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e dei proventi di servizi pubblici, ad esempio, è disciplinata dal Regio Decreto n. 639/1910, oltre che dal menzionato D.P.R. n. 602/1973. Questa sovrapposizione di norme, oltre ad aumentare esponenzialmente il rischio di pronunce giurisprudenziali contrastanti, genera effetti paradossali sul piano pratico, in quanto, in relazione alla riscossione di tributi statali simili, impone all'ente titolare del tributo che emette direttamente l'ingiunzione di pagamento di servirsi, ai fini della notifica dell'ingiunzione, solamente dell'ufficiale giudiziario (o di un "uscieri addetto all'Ufficio di conciliazione")⁽⁷⁾, laddove il concessionario della riscossione (Equitalia) può avvalersi, per il medesimo tributo, delle più ampie norme del D.P.R. n. 602/1973.

L'attuale stratificazione normativa, peraltro, genera confusione,

e possibili disparità di trattamento, anche sotto il diverso profilo dei soggetti terzi (qui intesi come i soggetti estranei all'organico del titolare del tributo e/o del concessionario della riscossione) che materialmente possono eseguire le attività di notifica.

In effetti, all'epoca in cui furono concepite e redatte le norme del Codice di procedura civile, oltre delle varie leggi settoriali, che attribuivano la possibilità di effettuare le notifiche anche "a mezzo posta", non poteva sorgere alcun dubbio circa il fatto che il soggetto a ciò deputato fosse l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, poi trasformata in Ente Pubblico Economico e, negli anni

'90, in società per azioni (Poste Italiane). Solo alla fine degli anni '90, con la riforma dei servizi postali ispirata dalla nota Direttiva 97/67/CE, il mercato ha



Cartella esattoriale

visto l'ingresso di nuovi operatori che, previo ottenimento delle necessarie licenze ed autorizzazioni, hanno potuto cominciare ad operare in concorrenza con Poste Italiane. Questa forma di concorrenza, nella prima fase fortemente limitata da specifiche norme che riservavano in esclusiva a Poste Italiane interi settori merceologici per esigenze di finanziamento del Servizio Universale, si è recentemente sviluppata per effetto delle norme che hanno via via ridotto, anche se non del tutto eliminato, l'ambito dei servizi riservati. Si pensi, ad esempio, all'art. 4 del D. Lgs. n. 261/99 che, in una prima fase, riservava a Poste Italiane tutte le raccomandate attinenti le procedure amministrative e giudiziarie e che, nella formulazione attualmente vigente⁽⁸⁾, riserva solamente, per motivi di ordine pubblico, i servizi inerenti le notificazioni "a mezzo posta" degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada.

Orbene, **esaminata dal punto di vista dei possibili fornitori del servizio di notifica, la normativa attuale consente, oltre a Poste Italiane, a diverse imprese (come ad es. TNT Post) di svolgere le attività di notifica per conto del mittente.** Tuttavia, mentre Poste Italiane appare spesso legittimata a svolgere questa attività sfruttando il medesimo ciclo produttivo delle raccomandate, **i concorrenti devono necessariamente ottenere dal mittente notificante un atto di nomina dei propri dipendenti a "messi notificatori".**

A ciò si aggiunga che la possibilità di ricorrere a messi appositamente nominati non è riconosciuta in via generale dal Codice di procedura civile che, come detto, attribuisce il potere di notifica solo all'ufficiale giudiziario o al "servizio postale", ma trova la sua fonte nelle singole leggi settoriali, nei relativi provvedimenti interpretativi (ad esempio, Circolari ministeriali) e nella giurisprudenza. Nel caso delle violazioni del Codice della Strada, ad esempio, solo all'esito di un lungo contenzioso giurisdizionale fu chiarito che l'ordinamento consentiva ai Comuni di affidare l'attività di notifica ad appositi messi e di esternalizzare anche tale qualifica, nominando messi notificatori anche soggetti non

inquadri nell'organico degli Enti locali. Ci si riferisce, in particolare, alla Sentenza n. 4906/2003 con la quale il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato che "[...] **il messo notificatore è, dunque, sempre e comunque, organo del pubblico potere che gli conferisce la potestà di notificare, e come tale è investito di pubbliche funzioni; egli è, cioè, un organo amministrativo.** Principio di ordine generale è in ogni caso che il soggetto sia abilitato ad effettuare la notificazione [...]", chiari che ai fini dell'abilitazione "[...] non si richiede, necessariamente, che il soggetto-organo sia anche inserito, in un rapporto di natura dipendente, nella struttura organizzativa del soggetto titolare del pubblico potere. **L'espressione 'messi comunali' [...] non può dunque leggersi nel senso di un soggetto assunto in un rapporto di lavoro dipendente dal Comune con la qualifica di messo comunale [...]** bensi nel differente e più corretto significato di soggetto investito delle funzioni di notificazione, specificamente dal Comune, vuoi come dipendente dell'Amministrazione locale, vuoi anche come soggetto che svolge autonomamente le funzioni per le quali è stato nominato, vuoi anche quale soggetto messo a disposizione del Comune da altro operatore al quale, legittimamente, sia stato affidato il servizio, purché le funzioni siano attribuite direttamente ed immediatamente dal Comune".

Da ciò deriva che i fornitori dei servizi di notifica devono necessariamente verificare la legittimità delle loro offerte alla luce delle specifiche normative di settore; **questo tipo di verifica può spesso variare in funzione del contenuto dell'atto da notificare, non sempre conosciuto o conoscibile** (anche per ragioni di tutela della privacy) **da soggetti diversi dal notificante, e può, dunque, determinare una ulteriore distorsione del mercato,** nella misura in cui disincentiva le Amministrazioni notificanti dal ricorso a procedure competitive per l'esternalizzazione dei servizi di notifica e dalla creazione di un reale confronto competitivo sulla qualità e sui prezzi di questi servizi.

Si auspica, pertanto, l'intervento del legislatore al fine di emanare una specifica normativa sulle notifiche che possa armonizzare le varie normative settoriali. ©

NOTE

1. Nel caso di irreperibilità del destinatario, l'ufficiale giudiziario deposita la copia nella casa del Comune dove deve essere eseguita la notifica, lasciandone avviso al destinatario, che poi viene anche avvertito con lettera raccomandata.
2. Artt. 149 e ss.
3. In effetti, la regola secondo cui la notifica deve essere eseguita dall'ufficiale giudiziario personalmente si applica fintantoché la legge non disponga altrimenti (v. art. 137 c.p.c.).
4. D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285.
5. L'art. 201, 3° comma, del Codice della Strada dispone infatti che "alla notificazione si provvede a mezzo degli organi indicati nell'art. 12 [soggetti che espletano servizi di polizia stradale, ndr], dei messi comunali o di un funzionario che ha accertato la violazione, con le modalità previste dal codice di procedura civile, ovvero a mezzo della posta, secondo le norme sulle notificazioni a mezzo del servizio postale (...)".
6. Art. 26 del D.P.R. n. 602/1973.
7. Art. 2 del R.D. n. 639/1910.
8. Più precisamente, l'attuale versione del D. Lgs. n. 261/99 - introdotta dal D. Lgs. n. 58/2011, che ha recepito in Italia la cd. Terza Direttiva postale - è entrata in vigore il 30 aprile 2011. ♦