

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 420

Tempestività della domanda in concessione in sanatoria inviata tramite servizio postale

Approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato il 30 marzo 1995

A partire dai primi anni settanta una serie di interventi legislativi regolamenta in maniera particolare il problema del rispetto dei termini decadenziali nell'ipotesi in cui istanze o denunce alla P.A. siano inviate a mezzo del servizio postale.

1) In materia di I.V.A. provvede l'art. 37 comma terzo DPR 26.10.1972, n. 633.

2) In materia di dichiarazione dei redditi provvede l'art. 164 DPR 29.5.1982, n. 655.

3) In materia successoria provvede l'articolo 28 comma primo T.U. 31.10.1990, n. 346 - si noti che il DPR 26.10.1972, n. 637, pur contemporaneo alla introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, taceva in proposito -.

4) In materia di comunicazione alla Pubblica sicurezza provvede l'art. 12, comma terzo D.L. 21.3.1978, n. 59.

5) In materia di semplificazione di procedure per i ricorsi amministrativi l'art. 2 DPR 24 novembre 1971 n. 1199.

6) In materia di concorsi pubblici l'art. 4 secondo comma DPR 9 maggio 1994 n. 487.

7) In materia di controllo delle partecipazioni e degli atti compiuti con società di gruppo, per le imprese e gli enti assicurativi, l'art. 9 comma 5° legge 9 gennaio 1991 n. 20.

8) In materia di acceleramento di procedure di liquidazione di pensioni l'art. 6 comma 5° legge 8 agosto 1991 n. 274.

9) In materia di disciplina delle modalità d'iscrizione nel registro dei revisori contabili l'art. 6 1° comma DPR 20 novembre 1992 n. 474.

10) In materia di rilascio dell'autorizzazione per il commercio su aree pubbliche l'art. 2 3° comma D.M. 4 giugno 1993 n. 248.

L'elenco è volutamente eterogeneo (se ne capirà in seguito la ragione) e non è esaustivo.

La regolamentazione particolare consiste nel fissare il principio che la data di consegna all'ufficio postale della raccomandata che contiene la dichiarazione, l'istanza o la denuncia costituisce punto di riferimento iniziale per conteggiare il rispetto dei termini di legge.

In simmetria a tale sviluppo legislativo vi è la tendenza da parte della P.A. e della giurisprudenza di permettere che l'interessato inoltri domande, istanze, denunce ... alla P.A., a mezzo del servizio postale, anche laddove la lettera della legge sembra rigorosamente pretendere la presentazione personale della domanda ... (v. per l'imposta di registro in tema di denuncia ex art. 18 DPR 634/1972, *Comm. centr.*, 2.2.1994, n. 422 in *Riv. not.* 1994, p. 804; per le istanze di cui all'art. 45 L. 30.12.1991, n. 413, v. *Ris. dir. AA. GG. e Cont. trib.*, n. III-6-0287 in data 8.6.1994, in *Gazz. not.*, 1994, p. 1144).

Ad un esame approfondito ci si rende conto che le due ipotesi sono ben diverse: nella prima si tratta di derogare al principio di diritto comune che vuole che l'efficacia dell'atto sia sincrona alla conoscenza o conoscibilità dello stesso da parte del destinatario - art. 1334 c.c. -; nessuna deroga al diritto comune, invece per la seconda. Si tratta infine di derogare, senza nessuna contropartita o contrappeso per la P. A. (come invece avviene in tema di notifica a mezzo posta nel processo tributario ex art. 32 DPR 1972/636 - ora art. 16 ult. comma D.lgs. 31.12.1992, n. 546, - v. BRUZZONE, *Orientamenti ...*, in *Dir. e prat. trib.*, 1994, II, p. 907), a ragioni di rigore nei confronti degli interessati e di efficientismo a favore della P.A. stessa, dato che fra l'inoltro della corrispondenza e la ricezione concreta da parte dell'ufficio pubblico può passare un lasso di tempo non irrilevante (v. art. 36 comma terzo DPR 29.5.1982, n. 655), senza contare le ipotesi di disservizio. Si tenga presente che le esigenze di rigore preindicate sono evidenti laddove esiste un termine perentorio a favore della P.A. e lo sono ancor più laddove, in ragione di altro termine perentorio collegato con il primo, segue - o può seguire - un provvedimento espresso o tacito da parte della P.A. - come nel nostro caso -. E' certo che le ragioni di rigore sarebbero soddisfatte se si riuscisse a rintracciare, per tali ipotesi, un meccanismo, per così dire, di bilanciamento che in qualche maniera salvaguardasse gli interessi della P. A..

Nella seconda fattispecie, al contrario, sono tutelate le ragioni pratiche degli interessati, ma nel contempo si tutela l'efficienza del servizio pubblico, evitando congestioni e ritardi presso determinati uffici, senza che siano lesi i tempi a favore

della P.A. perché il rischio della ritardata consegna (o degli smarrimenti) è pur sempre a carico del mittente.

Risulta già chiaro dall'esposizione prima fatta come il secondo benigno indirizzo sia, in linea di massima si badi (inaccoglibile, ad es., nel caso di cui all'art. 6 L. 27.10.1988, n. 470) da condividere, mentre l'accoglimento del primo sia problematico.

In buona sostanza si tratta di individuare delle ragioni che convincano della derogabilità del diritto comune per il quale è la data di arrivo del plico postale contenente la dichiarazione, ecc.... alla pubblica amministrazione che fa fede per il rispetto dei termini (v. esemplarmente in quest'ultimo senso l'art. 75, comma quarto R.D. 23.5.1924, n. 827).

Dalla serie di testi normativi che abbiamo citato si può estrapolare il principio (non risulta chiaro, fra l'altro, se si debba trattare di analogia legis o iuris) per il quale in tutte le dichiarazioni, ecc.... alla pubblica amministrazione - in particolare in materia di condono edilizio - il termine finale da conteggiare è quello di consegna del plico all'ufficio postale?

Non pare per le seguenti ragioni:

In primo luogo non rientrano nell'ambito del nostro problema i casi in cui l'istanza, domanda, ecc... si colloca in un contesto normativo in cui la legge non pone un termine perentorio a favore della P.A. per l'invio (v. la fattispecie di cui al numero 10).

Neppure, ci sembra, può essere indicativa la materia dei ricorsi gerarchici in quanto si incardina pur sempre, anche se indirettamente, nell'ambito del processo amministrativo e cioè in una zona che costituisce davvero diritto speciale.

Ciò premesso osserviamo:

a) Potrebbe, forse, dirsi che esiste un principio implicito volto a imporre il valore della data di consegna del plico postale contenente l'istanza, ma esso rigorosamente vale allorché si tratti di fattispecie "innocue" per la P.A.; diversamente tornerà a valere il principio di diritto comune quando tale meccanismo possa danneggiare, per le ragioni sopra esposte, la P.A..

Le perplessità di cui sopra sono dovute al fatto che, anche alla stregua dello stesso diritto speciale, non pare sicura l'esistenza del predetto principio implicito. Infatti il DPR 29.5.1982, n. 655 (regolamento di esecuzione del codice postale) riporta nella sezione III, composta dal solo art. 164, la disposizione, già vista, circa la rilevanza della data di invio per le sole dichiarazioni dei redditi. All'art. 42, poi, fissa il principio che sino a quando non sia stata effettuata la consegna al destinatario, il mittente può chiedere la restituzione della corrispondenza inviata. A nostro parere le due norme, poste in un testo che regola in maniera generale i problemi connessi all'invio della corrispondenza, paiono rendere anomala la rilevanza della data di in-

vio. La prima in base ad un ragionamento "a contrario"; la seconda sembra portare ad inferire che se il mittente conserva i suoi diritti sulla corrispondenza sino a che non sia pervenuta al destinatario, è più coerente pensare che sia rilevante, ai fini di fissare il momento della presentazione della stessa al destinatario, la data di arrivo. Alla stregua delle due norme sembrerebbe, quindi, che le ipotesi normative in cui rileva la data di partenza siano speciali o addirittura eccezionali.

b) Se davvero si dovesse seguire la tendenza "liberale" per il nostro caso e le ipotesi simili, bisognerebbe pur sempre spiegare perché in molti recenti interventi normativi di spiccata importanza il legislatore abbia taciuto in proposito (oltre alla materia del condono, qui si citano, esemplificativamente, le ipotesi di cui all'art. 13 DPR 30.5.1989, n. 223 in tema di segnalazioni anagrafiche della popolazione residente; art. 15 regolamento attuativo della legge 580/1993 istitutiva del registro delle imprese).

c) Salvo la materia dei concorsi pubblici e le fattispecie di cui ai punti 8 e 9), tutte le discipline di "favor" sopra indicate riguardano casi in cui l'interessato è obbligato a presentare denunce, istanze e mai ipotesi in cui la presentazione è un mero onere. Probabilmente ha, o meglio potrebbe avere, un senso agevolare chi è obbligato; molto meno senso agevolare ulteriormente chi deve attivarsi per ottenere un risultato già a sé favorevole.

d) Sembra prevalere in dottrina la tesi per cui, quando si bilanciano in maniera eguale le ragioni a favore dell'*argumentum a contrario* con quelle a favore dell'*argumentum a simili* - dato e non concesso che così sia -, debba prevalere il primo (cfr. in tal senso, CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, 1962, p. 64 e ss.; GUELI, *Il diritto "singolare" e il sistema giuridico*, Milano, 1942, p. 115 in nota; contra, FERRARA sen., *Trattato di dir. civ. it.*, I, Torino, 1921, p. 224).

e) L'art. 34 del testo unificato della V commissione permanente della Camera e l'art. 34 del disegno di legge approvato il 22 marzo 1984 alla Camera prevedevano espressamente la possibilità di inoltrare per plico raccomandato con ricevuta di ritorno e la rilevanza della data del timbro postale al fine del rispetto del termine. Tale meccanismo è sparito in sede di approvazione finale. L'argomento tratto dai lavori preparatori quindi, conduce a respingere la tesi "liberale" (Analoghe conclusioni in CHIEPPA- IOANNUCCI, *Abusivismo edilizio, condono e nuove sanzioni*, Roma, 1985, p. 486).

f) In realtà, e si tratta di un approfondimento di quanto esposto ai punti a) e b), il sistema nel senso più ampio della parola non offre un modello coerente nei vari settori in cui si articola l'incontro tra P.A. e privato (fiscale, urbanistico, anagrafico). Ogni settore, può dirsi, è ispirato a principi propri senza che possa estrarsi un principio o una tendenza che serva da orientamento per gli altri settori.

E' questa, si badi, l'autorevolissima conclusione della Corte costituzionale (sentenza 121 del 26.4.1985 in *Boll. trib.* 1985, p. 1245; ordinanza 485 del 10.12.1987, *ivi*, 1988, p. 154) che seppure nell'ambito del diritto tributario, ha negato che il principio che equipara la data di invio - a mezzo posta - alla presentazione costituisca un parametro di ragionevolezza ai fini del giudizio di costituzionalità.

In conclusione: non esistono argomenti veramente convincenti per escludere, oltre i casi di legge, il principio che fa fede, per il computo dei termini, la data di arrivo del plico postale e ciò vale in particolare per il plico contenente l'istanza di condono.

Non è qui possibile dar conto del punto di vista giurisprudenziale e amministrativo in tutto il campo di azione della Pubblica Amministrazione, stante la vastità del settore; ci limitiamo ad osservare, a mo' di campione, che nel campo dell'imposizione fiscale indiretta la conclusione sopra assunta è quella sicuramente predominante (cfr. per tutti, *Comm. centr.* 6.12.1986, n. 9456 in *Boll. trib.* 1987, p. 1658-1660 con ampia informazione in nota).

Si tenga presente, come osservazione finale, che in materia si impone la prudenza in ragione delle gravissime conseguenze collegate ad un'istanza non rispettosa del termine di legge.

Giorgio Baralis

(Riproduzione riservata)