

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 252

Presentazione della domanda di sanatoria per posta

Approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato il 16 febbraio 1989

Ai sensi dell'art. 35 co. 1 della L. 2.2.1985. n. 47, così come modificato, da ultimo, dal D.L. 2.1.1988, convertito nella L. 13.3.1988. n. 2, "la domanda di concessione o autorizzazione in sanatoria deve essere presentata al comune interessato entro il termine perentorio del 30 giugno 1987 ... (*omissis*)". Ci si interroga se siano da considerarsi tempestivamente presentate, a norma del citato art. 35, le domande che, anziché essere state direttamente consegnate al competente ufficio del comune, siano state spedite al comune stesso a mezzo del servizio postale entro il termine perentorio del 30 giugno 1987, ma siano poi pervenute a destinazione in data successiva (come risulta dal timbro del protocollo in arrivo apposto dagli uffici comunali). E' necessario risolvere un problema pregiudiziale, rispetto al quesito principale.

Sono ricevibili, a norma dell'art. 35 co. 1 L. 47/85, le domande spedite per posta e non direttamente consegnate al comune? Per rispondere a quest'ultimo interrogativo, e' necessario stabilire se l'attività della presentazione comprenda, in generale, tra le sue possibili modalità di esplicazione, anche quella della spedizione postale. Innanzitutto bisogna premettere che le domande di concessione o autorizzazione in sanatoria sono atti di impulso privato di iniziativa del procedimento amministrativo, e in particolare rientrano nella categoria delle istanze, con le quali il privato richiede alla Pubblica Amministrazione l'emissione di un provvedimento (oltre alle istanze, altri atti privati di iniziativa sono i ricorsi, con cui si richiede un riesame di legittimità o di merito di atti ritenuti lesivi di diritti o interessi legittimi, e le denunce). Si tratta pertanto di atti recettizi, in quanto producono i loro effetti tipici (in ordine all'iniziativa del procedimento che ne consegue) soltanto se e quando vengono portati a conoscenza (presentati) dell'ente o dell'organo destinatario.

L'attività (materiale) della presentazione consiste, appunto, nel portare questi atti alla conoscenza dei loro destinatari, i quali potranno in tal modo dare corso al procedimento finalizzato all'emissione del provvedimento più opportuno. Questa

attività, peraltro, può seguire modalità diverse: l'importante è che esse siano idonee a realizzare il fine dell'attività medesima, sopra evidenziato. Spesso sono le norme positive, a contemplare diverse possibili alternative, in ordine alle modalità di presentazione (cfr. gli artt. 2 co. 2 e 9 co. 2 del D.P.R. 24.11.1971, n. 1199, sulla "semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi"; l'art. 2 co. 3 del D.P.R. 28.10.1970, n. 1077, sul "riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato"; gli artt. 17 e 22 del D.P.R. 26.10.1972, n. 636, sulla revisione

della disciplina del contenzioso tributario: tutte norme sulle quali si avrà l'occasione di tornare). Le norme citate contemplano, accanto alla presentazione "diretta", cioè quella che si esplica mediante la consegna dell'atto di iniziativa all'organo od ufficio destinatario, anche quella a mezzo del servizio postale. Anche in assenza di espresse disposizioni di legge in tal senso, la stessa giurisprudenza ha riconosciuto la ricevibilità di istanze o domande presentate a mezzo del servizio postale, anziché direttamente (cfr. Cons. Stato, IV, 27.7.1972, n. 759, che, dichiarando irricevibile la domanda di cui all'art. 4 della legge 8.3.1968, n. 221, pervenuta all'ufficio del medico provinciale oltre il termine di legge, ammette implicitamente la spedizione della domanda stessa a mezzo posta, nonostante la norma citata nulla disponga in merito. Giova richiamare, in questo contesto, un principio generale dell'ordinamento, che appare significativo anche per la materia in esame che, pur non avendo natura processuale, ha sicuramente i caratteri del procedimento amministrativo; si tratta del principio espresso dal combinato disposto dagli artt. 121 e 156, co. 2 c.p.c. dal quale emerge la piena efficacia degli atti posti in essere nella forma più idonea al loro scopo, o che, comunque, tale scopo abbiano raggiunto, nonostante l'inosservanza delle forme prescritte.

Ne emerge, in conclusione, il principio generale - applicabile a tutti gli atti privati di iniziativa dei procedimenti amministrativi, in mancanza di un espresso e specifico divieto normativo - che per la rituale presentazione degli atti stessi non occorra la personale produzione a cura dell'interessato, bensì sia valida, comunque, la spedizione per plico postale. Detta conclusione appare confermata dalla circolare del ministero dei Lavori Pubblici, n. 3357/25 del 31.7.1985, secondo la quale la "domanda può pervenire al comune anche per posta, attraverso plico raccomandato con avviso di ricevimento". Si tratta di una circolare che, pur essendo ovviamente priva di qualsiasi efficacia normativa, assume un indubbio valore interpretativo. Va precisato, peraltro, che detta circolare nulla dice circa il problema principale, che ci si accinge ad affrontare. Risolta positivamente la questione circa la ricevibilità delle domande ex art. 35 co. 1 spedite a mezzo del servizio postale, si pone ora il secondo quesito: ai fini della tempestività della presentazione della domanda, si ha comunque riguardo alla data della sua ricezione da parte del comune, ovvero assume rilevanza decisiva la data della spedizione? Come si è già sottolineato, l'attività di

presentazione consiste nel portare l'istanza od il ricorso alla conoscenza dell'ente o dell'organo pubblico competenti a riceverli.

Ciò vale anche per la domanda di sanatoria. Anch'essa è un atto recettizio, destinato - per realizzare i propri effetti - ad essere conosciuto, quindi ad essere valutato dal comune. La considerazione della natura recettizia della domanda e della funzione propria dell'attività di presentazione porta a ritenere che, in mancanza di previsioni normative in materia, l'attività della presentazione si perfezioni soltanto con la ricezione della domanda da parte del comune, in quanto soltanto al momento della ricezione il comune viene a conoscenza dell'esistenza dell'atto e può predisporre (nei 24 mesi successivi) quanto necessario per procedere alla valutazione del suo contenuto e provvedere di conseguenza. Al momento della spedizione postale, pur nella forma della raccomandata con avviso di ricevimento, il comune ignora l'esistenza della domanda, che pertanto in nessun modo può essere considerata come presentata all'ente destinatario, finché non gli sia effettivamente pervenuta.

Numerose sono le disposizioni legislative che, in deroga ai principi ora esposti, considerano come tempestivamente presentati i ricorsi o le domande, purché spediti entro il termine fissato. In materia di amministrazione attiva, cfr. l'art. 2 del D.P.R. 1077/1970, secondo il quale "le domande di ammissione al concorso si considerano prodotte in tempo utile anche se spedite a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento entro il termine indicato. A tal fine fa fede il timbro a data dell'ufficio postale accettante". In materia di ricorsi amministrativi, cfr. l'art. 2 del D.P.R. 1199/1971, secondo il quale il "ricorso è presentato ... direttamente o mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento ... (*omissis*). Quando il ricorso è inviato a mezzo posta, la data di spedizione vale quale data di presentazione". Il carattere eccezionale delle norme citate, che sono pertanto insuscettibili di applicazione analogica, emerge da numerose pronunce della giurisprudenza, non solo amministrativa. Il Consiglio di Stato, IV sez., con la sent. n. 759 del 27.7.72, in relazione alla presentazione dell'istanza di cui all'art. 4 della L. 8.3.1968, n. 221 - sulle cui modalità la legge nulla dispone - ha confermato che "il termine perentorio (nel caso, per la presentazione della richiesta dell'indennità di residenza da parte di un farmacista va riguardato con riferimento al momento del ricevimento dell'atto da parte del destinatario, e non anche a quello di spedizione ... (*omissis*).

Legittimamente, pertanto, viene dichiarata irricevibile la domanda pervenuta all'ufficio del medico provinciale oltre il termine indicato".

Dell'art. 2 del D.P.R. 1077/1970 si sono occupati il TAR Sicilia (sez. Catania), 21.1.1981, n. 36, ed il TAR Campania (sez. Salerno), 4.9.1985, n. 266, i quali, escludendo espressamente l'esistenza di un generale principio circa l'equipollenza tra la spedizione per posta della domanda e la sua presentazione ad una pubblica amministrazione, si sono pronunciati sulla inapplicabilità della norma in questione ai

concorsi banditi da enti pubblici diversi dallo Stato, i quali non l'abbiano formalmente recepita nei singoli bandi. Dell'art. 2 del D.P.R. 1199/1971 si è occupata la stessa Corte Costituzionale (26.4.1985, n. 121), la quale ha riconosciuto valore di disciplina generale, in materia di ricorsi amministrativi, all'intera disciplina del D.P.R. in questione (applicabile anche ai procedimenti riguardanti enti diversi dallo Stato).

Non appare peraltro possibile estenderne l'applicazione al di fuori dei ricorsi amministrativi, essendo questa una materia cui si riconnettono esigenze peculiari, che esprimono a loro volta principi particolari e non generalizzabili. Tanto che l'applicazione di tali principi, ed in particolare di quello sull'assimilazione della spedizione alla presentazione, è stata ripetutamente negata dalla Commissione Tributaria Centrale per quanto riguarda il contenzioso tributario, avente natura giurisdizionale (nonostante gli artt. 17 e 22 del D.P.R. 636/72 ammettano espressamente la spedizione per posta del ricorso); un'eccezione in tale linea interpretativa è però data dalla pronuncia della Comm. Trib. Centr., Sez. X, 10.7.1985, n. 6622.

Luigi Malaguti

(Riproduzione riservata)