

I raccomandati della raccomandata

L'esclusiva sulle notifiche degli atti giudiziari

Di Giacomo Lev Mannheim

Introduzione

In un commentario alle leggi dell'Impero del III secolo d.C., un giurista dell'antica Roma rimasto anonimo racconta che una volta un tale, accusato di furto, chiese a un giudice di annullare il processo pendente a suo carico, in quanto l'atto di citazione – che dava inizio al processo – gli era stato consegnato da una persona che non costituiva pubblico ufficiale.

Si badi bene: il convenuto non negava di aver ricevuto l'atto, ma asseriva di averlo ricevuto da una persona che non era stata incaricata dall'Imperatore (o da un suo funzionario) per consegnarglielo. Il giudice non ci pensò due volte e annullò il processo, che dovette ricominciare da capo.

Da allora non è cambiato granché, e a poter consegnare atti giudiziari è sempre e solo un "pubblico ufficiale". Con la creazione degli Stati nazionali, tuttavia, ci si pose il problema di garantire che gli atti giudiziari potessero essere notificati anche in luoghi molto distanti, garantendo la certezza dell'avvenuta consegna.

Per la verità, la questione fu risolta ben presto grazie al servizio postale: poiché questo era gestito interamente ed esclusivamente dalle Regie Poste (un ente pubblico) fu sufficiente attribuire ai funzionari di quest'ultima il diritto/dovere di trasportare gli atti giudiziari in tutto il territorio nazionale.

Fino a che permase la convinzione che il servizio postale costituisse un "monopolio naturale", che gli Stati erano tenuti a prestare in esclusiva, non ci si pose il dubbio che vi fossero modi alternativi per esercitare tale attività. Negli ultimi decenni, tuttavia, numerosi operatori privati si sono affiancati allo Stato nella prestazione di servizi postali. La conseguenza è stata la progressiva liberalizzazione, in tutta Europa, del servizio, e, in Italia, la trasformazione di Poste Italiane da azienda autonoma a ente pubblico economico e, infine, a società per azioni a capitale interamente pubblico, partecipata dal MEF e dalla Cassa Depositi e Prestiti, ma – almeno astrattamente – in concorrenza con altre imprese.

Originariamente, gli Stati nazionali si riservarono in esclusiva il diritto/dovere di fornire ai propri cittadini il servizio di notifica degli atti giudiziari a mezzo postale in quanto ritenevano che nessun altro soggetto avrebbe potuto svolgerlo in modo efficiente su tutto il territorio nazionale. L'espletamento di tale attività, cioè, costituiva prima di tutto una garanzia per i cittadini, di cui le eventuali perdite economiche erano considerate una sorta di misura delle dimensioni del "fallimento del mercato" sottostante. Questa è probabilmente la ragione storica per cui ancora oggi, in Italia, la notifica a mezzo postale degli atti giudiziari è attribuita in esclusiva

KEY FINDINGS

- Nonostante la progressiva liberalizzazione dei servizi postali, in Europa e in Italia, la notifica a mezzo postale degli atti giudiziari è tuttora riservata in esclusiva a una società pubblica, Poste Italiane.
- Tale riserva è motivata, ufficialmente, da ragioni di "ordine pubblico"; a ben vedere, tuttavia, altri operatori potrebbero svolgere lo stesso servizio in regime di concorrenza senza che ciò pregiudichi l'equilibrio economico-finanziario di Poste Italiane.
- Il legislatore dovrebbe rimuovere quanto prima la riserva, in favore di un sistema concorrenziale in cui tutti gli operatori autorizzati possano svolgere il servizio o, quanto meno, dell'adozione di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento al miglior offerente.

Giacomo Lev Mannheim
 è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

e tramite affidamento diretto a Poste Italiane. Con la differenza che oggi, almeno a prima vista, quel diritto/dovere pare essersi trasformato in un anacronistico privilegio, posto che la platea dei soggetti potenzialmente interessati allo svolgimento del medesimo servizio si è ampliata notevolmente e non vi sarebbe più alcun dubbio che quel servizio potrebbe essere svolto e garantito ai cittadini in modo efficiente e universale da altri soggetti. Né, peraltro, è affatto scontato che l'intero servizio universale debba essere fornito da un unico soggetto su tutto il territorio nazionale. Viceversa, la liberalizzazione del settore ha contribuito all'emersione di numerose società affidabili e di dimensioni tali da poter competere in un mercato concorrenziale.

Che senso ha, perciò, il permanere della riserva in capo a Poste Italiane? Ha delle ragioni – diverse dalla mera consuetudine – che la giustifichino? O è un retaggio del “glorioso” passato in cui il servizio postale era interamente in mano pubblica? Come si concilia tale regime con la normativa europea sulla concorrenza, anche a seguito della liberalizzazione del settore? E, infine, sarebbe considerato legittimo tale regime, se il capitale di Poste Italiane fosse (anche solo in parte) privato?

Per provare a rispondere a queste domande, nel presente Briefing Paper si analizzerà in primo luogo la normativa vigente in materia di notifiche di atti giudiziari. Successivamente, ci si soffermerà sulle notifiche effettuate tramite il servizio postale, indagando la possibile ratio del privilegio accordato a Poste Italiane S.p.A. Infine, si formuleranno alcune ipotesi di modifica della disciplina vigente che, ristabilendo un vero mercato delle notifiche giudiziarie, potrebbero contribuire a spingere il sistema postale fuori dall'Impero romano e verso un futuro più aperto, innovativo e concorrenziale.

Cosa sono e come funzionano le notifiche giudiziarie

Tra gli istituti concepiti al fine di contemperare due dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico processuale – diritto di difesa e celerità del processo – rientra a pieno titolo quello della notifica, vale a dire l'atto giuridico attraverso il quale si porta a conoscenza di un soggetto un determinato documento o atto processuale.

La ragione dell'importanza di tale istituto è facilmente intuibile: per rispettare le rigide tempistiche dei processi e le garanzie accordate ai diversi soggetti interessati, è fondamentale che gli atti e i documenti vengano effettivamente consegnati (e quindi portati a conoscenza dei soggetti interessati), e che questo avvenga in tempi congrui e certi.

Pertanto, le modalità con le quali il procedimento di notifica deve svolgersi sono indicate in maniera dettagliata dalla legge: quando una notifica non è stata effettuata secondo la legge, essa è irregolare o, nei casi più gravi, nulla. Il soggetto che provvede alla notifica deve essere un ufficiale giudiziario o comunque un altro soggetto abilitato (per esempio, il messo comunale o – da qualche tempo – anche un avvocato).

La notifica, generalmente, avviene consegnando una copia dell'atto (conforme all'originale) nelle mani del destinatario. Nel momento in cui tale consegna avviene, per la legge il destinatario è da considerarsi a conoscenza dell'esistenza e del contenuto dell'atto o del documento che gli è stato notificato.

In alternativa alla consegna nelle mani del destinatario, l'ufficiale giudiziario (o il diverso soggetto abilitato a effettuare la notifica) può spedire via posta l'atto o il documento da notificare, attraverso una raccomandata con avviso di ricevimento.

A norma dell'art. 149 del Codice di procedura civile (Notificazione a mezzo del servizio postale), infatti,

se non ne è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi anche a mezzo del servizio postale.

In tal caso l'ufficiale giudiziario scrive la relazione di notificazione sull'originale e sulla copia dell'atto, facendovi menzione dell'Ufficio postale per mezzo del quale spedisce la copia al destinatario in piego raccomandato con avviso di ricevimento. Quest'ultimo è allegato all'originale.

La notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto.

Consequenziale a tale previsione è quanto disposto dall'art. 1 della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), secondo cui

in materia civile, amministrativa e penale, l'ufficiale giudiziario può avvalersi del servizio postale per la notificazione degli atti, salvo che l'autorità giudiziaria disponga o la parte richieda che la notificazione sia eseguita personalmente.

Le due norme citate sembrano essere molto chiare: se non richiesto diversamente da leggi particolari, autorità giudiziarie o parti avverse, la notifica può essere effettuata spedendo l'atto a mezzo del servizio postale.

Ma cos'è, precisamente il "servizio postale"? E chi lo può svolgere?

Cos'è e chi può svolgere il "servizio postale" per la notificazione degli atti giudiziari

Storicamente, in Europa, l'erogazione dei servizi postali è stata realizzata direttamente dalle amministrazioni pubbliche o da società pubbliche concessionarie in regime di monopolio.

In Italia, al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni nel 1994 è subentrata, nello svolgimento del servizio, Poste Italiane, prima come ente pubblico non economico e successivamente come società per azioni.

Nel frattempo, a seguito del processo di liberalizzazione del settore (direttive dell'Unione europea 97/67/CE, 2002/39/CE e 2008/6/CE), il mercato è stato aperto alla concorrenza di nuovi operatori, attraverso la graduale riduzione nel tempo dell'area di monopolio riservata alla società concessionaria Poste Italiane, fino alla "piena" liberalizzazione del mercato attuata con il decreto legislativo n. 58 del 2011.

Per effetto delle direttive di liberalizzazione postale, accanto a Poste Italiane, anche altri operatori possono fornire servizi postali, sia nell'ambito del servizio universale (titolari di licenza individuale), sia al di fuori dello stesso nell'ambito dei cosiddetti servizi a valore aggiunto (titolari di autorizzazione generale).

Tuttavia, restano affidate in esclusiva a Poste Italiane, per presunte esigenze di ordine pubblico, le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e degli atti relativi alle violazioni del codice della Strada. Secondo l'articolo 2.1 della Convenzione del 15 luglio 2004 tra il ministero della giustizia e Poste Italiane S.p.A., infatti,

Poste si impegna a fornire all'amministrazione il servizio di gestione integrata dell'esito delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari, in materia civile e penale, di seguito denominati atti, quale evoluzione telematica del servizio postale di base, al fine di rendere più spedita la procedura di notifica di cui alla L.890/82 e di assicurare il recapito e l'esito della notifica in tempo utile per il regolare svolgimento dei processi (...).

Subito dopo la stipula della Convenzione, l'Associazione Ufficiali Giudiziari Europei presentò ricorso al TAR Lazio, ponendosi, in sintesi, due interrogativi:

- 1) È corretto che il ministero della giustizia stipuli una convenzione con una società di diritto privato, senza pubblicare un bando di gara e in totale assenza di qualunque procedura competitiva?
- 2) La situazione di assoluto e indiscusso monopolio di Poste italiane S.p.A. è conforme ai principi comunitari sulla concorrenza?

Nella sua memoria difensiva, Poste Italiane affermò a riguardo che

l'utilizzazione del servizio postale e delle strutture di Poste italiane ai fini della notifica degli atti giudiziari (...) risale addirittura alla legislazione preunitaria e trova collocazione già a livello codicistico

e che, in ogni caso, il servizio di notifica degli atti giudiziari rientra nel c.d. "servizio universale riservato", di competenza esclusiva di Poste Italiane da quando l'art. 23 del D.lgs. 22.7.1999 n. 261, attuativo della direttiva 97/67/CEE in materia di servizi postali comunitari, ha individuato all'art. 1 nella società Poste Italiane S.p.A. il fornitore del servizio universale al quale sono affidati, in via esclusiva, alcuni servizi indicati nel successivo art. 4, in cui sono contemplati, tra l'altro, gli invii raccomandati attinenti le procedure amministrative e giudiziarie.

Quanto sinora esaminato è stato confermato, di recente, dalla Cassazione¹, che ha stabilito esplicitamente che l'incaricato di un servizio di posta privata non riveste, a differenza di un agente del fornitore del servizio postale universale (cioè di Poste Italiane S.p.A.), la qualità di pubblico ufficiale.²

La ratio con cui, nel 1923, lo Stato italiano aveva affidato in esclusiva il servizio di notificazione degli atti giudiziari alle Regie Poste era, con ogni probabilità, garantire che quel servizio fosse svolto uniformemente in tutto il territorio nazionale. Non a caso, il suo svolgimento era considerato come un obbligo autoimposto dallo Stato a se stesso in un regime di monopolio dell'intero servizio postale, contrapposto al diritto dei cittadini di ricevere con certezza e in tempi ragionevoli gli atti giudiziari che li riguardassero.

Con la progressiva trasformazione dello Stato da gestore a regolatore, con la liberalizzazione degli altri servizi postali e anche con le possibilità fornite dall'innovazione, tuttavia, i possibili modi di soddisfare quel diritto dei cittadini si sono moltiplicati e la permanenza dell'esclusiva in capo a Poste Italiane non può che essere interpretata come il pigro adeguarsi allo *status quo* di un legislatore poco fantasioso.

L'irrazionalità della disciplina è stata confermata dall'AGCOM che è diventata, dal 2012, l'Autorità competente a vigilare sui servizi postali. All'interno della delibera 728/13/CONS ("Determinazione delle tariffe massime dei servizi rientranti nel servizio universale"), infatti, l'Autorità ha affermato esplicitamente che

1 Cassazione civile, sez. VI-I, sentenza 30.01.2014 n. 2035.

2 Viceversa, con sentenza n. 152, depositata il 4 marzo 2013, la commissione tributaria provinciale di Napoli – rigettando l'eccezione di nullità della notifica del ricorso proposto da un contribuente sollevata in giudizio dall'Agenzia delle entrate, a seguito della spedizione del ricorso a mezzo operatore privato e non per tramite di Poste Italiane – aveva statuito che in materia tributaria "le notifiche dei ricorsi tributari a mezzo posta, senza l'ausilio di un ufficiale notificatore, per essere valide e rituali non devono essere obbligatoriamente effettuate tramite il servizio riservato a Poste Italiane".

gli atti giudiziari sono offerti in un regime di esclusiva nonostante non si ravvisino i requisiti e il razionale giuridico ed economico affinché tali servizi non possano essere offerti anche da operatori concorrenti", in quanto "al di là delle stime prospettive e della potenziale sostituibilità degli atti giudiziari con il messo notificatore, il livello di scollamento tra prezzi e costi non è compatibile con i requisiti di un mercato contendibile che, in questo caso, sarebbe stato caratterizzato da significativi ingressi nel mercato, tali da costringere Poste Italiane ad una riduzione spontanea dei prezzi capace di garantire margini compatibili con livelli di mercato concorrenziali".³

Inoltre, prosegue l'AGCOM, gli invii di atti giudiziari presenterebbero caratteristiche economiche che mostrano in modo indiscutibile come non sussistano requisiti né per essere offerti in regime di esclusiva, né, tantomeno, per essere inclusi nell'alveo del servizio universale.

Infatti, secondo la citata delibera,

- la domanda prospettica complessiva di atti giudiziari risulterebbe crescente;
- la distribuzione delle categorie della domanda è fortemente sbilanciata verso i clienti business, rispetto agli utenti consumer, tra cui la pubblica amministrazione;
- il messo notificatore e la PEC rappresentano delle potenziali alternative tecniche dal lato dell'offerta;
- gli atti giudiziari rappresentano servizi accessori di attività che mostrano un valore economico di due o tre ordini di grandezza superiori, per singolo atto, tra cui le contravvenzioni per violazioni del codice della strada oppure le notifiche dovute ai rapporti giuridici tra persone fisiche e persone giuridiche.

In ogni caso, anche non ci fosse il sostegno della posizione espressa dall'AGCOM, il mantenimento del monopolio dell'attività di notifica degli atti giudiziari a mezzo postale in capo allo Stato risulta sostanzialmente in contrasto con la normativa europea.

Il concetto-chiave con cui il legislatore italiano ha di fatto bypassato gli obblighi dettati dalla riforma con cui l'Unione europea ha liberalizzato il settore postale è quello di "servizio universale". L'ultimo degli atti promulgati in materia, la Direttiva 2008/6/CE, da una parte dispone che "gli Stati membri non concedono, né mantengono in vigore diritti esclusivi per l'instaurazione di servizi postali", ma, dall'altra, impone infatti agli Stati di garantire l'universalità del servizio postale, sussidiandolo laddove esso risulti anti-economico.⁴ Ma a

3 A partire dal d.lgs. 58/2011, infatti, la notifica postale di atti delle PPAA, può essere sostituita della notifica del c.d. messo notificatore, un soggetto abilitato all'esercizio dell'attività di notifica che può essere anche un operatore privato. Di conseguenza, varie pubbliche amministrazioni hanno iniziato a mettere a gara i servizi di notifica attraverso messo notificatore all'interno del territorio comunale dei propri atti, ritenendo quindi che gli operatori alternativi a Poste Italiane siano altrettanto affidabili ed economicamente sostenibili.

4 La Direttiva dispone infatti che:

"1. Gli Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali. Gli Stati membri possono finanziare la fornitura del servizio universale in conformità ad uno o più degli strumenti di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, o in conformità a qualsiasi altro strumento compatibile con il trattato.

2. Gli Stati membri possono garantire la fornitura del servizio universale appaltando tali servizi in conformità alle norme e ai regolamenti applicabili in materia di appalti pubblici, inclusi, come previsto dalla direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004,

cosa corrisponde questo “servizio universale”? Una definizione, nelle direttive, non c'è, e la fissazione di criteri per stabilirlo è demandata alla discrezionalità dei singoli Stati, così come la decisione in ordine ai soggetti tenuti ad erogarlo.

Il seguito della storia è cosa nota: l'Italia ha incluso nell'alveo del “servizio universale” anche attività che sarebbero potute essere svolte senza problemi in regime di concorrenza e ha affidato l'intero “servizio universale” ad un solo operatore – l'ex monopolista pubblico – senza attivare a tal fine alcuna procedura competitiva e determinando la durata di tale affidamento in ben 15 anni.

Oggi la situazione è stata parzialmente modificata ad opera del d.lgs. n. 58 del 2011. Tuttavia, sebbene il Governo, nella relazione illustrativa al decreto, abbia ritenuto che questo elimini “in conformità con l'art. 1, par. 8 della direttiva, la residua quota di monopolio prevista sino al 31 dicembre 2010 in favore del fornitore del servizio universale”, il mantenimento della riserva a favore di Poste sugli invii raccomandati aventi ad oggetto atti giudiziari e multe è chiaramente incompatibile con l'art. 1, par. 8, della direttiva citata.

Le modalità di compensazione dell'onere di servizio universale, il regime dei titoli abilitativi, la disciplina in materia di esenzione Iva, la proprietà integralmente pubblica di Poste Italiane e il limitato contributo del recapito al bilancio di quest'ultima costituiscono, assieme all'esclusiva di cui al presente *paper*, notevoli ostacoli al raggiungimento di un mercato realmente concorrenziale.

Quanto costa l'esclusiva in capo a Poste Italiane

L'esclusiva in capo a Poste Italiane per l'esercizio dell'attività di notifica degli atti giudiziari non è esercitata a titolo gratuito. Per farsi un'idea, si consideri che:

A. notificare un atto giudiziario, in Italia, ha oggi un prezzo compreso tra 7 e 13 Euro,

che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (14), il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara.

3. Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I, e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale, può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti.

4. Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. Gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale. Gli obblighi del servizio universale a carico del fornitore o dei fornitori di servizi di cui all'articolo 3 possono essere finanziati in tal modo.

5. Gli Stati membri garantiscono che, nell'istituzione del fondo di compensazione e nella fissazione del livello dei contributi finanziari di cui ai paragrafi 3 e 4, vengano rispettati i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità. Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 3 e 4 si basano su criteri oggettivi e verificabili e vengono rese pubbliche.

a seconda del peso. Comprendendo anche il prezzo della CAD⁵ e della CAN,⁶ il prezzo di una singola notifica può arrivare a 17 Euro. È pur vero che fra le componenti del prezzo del servizio rientra la responsabilità della consegna di atti che, come già visto, necessitano di un elevato grado di certezza, anche nei tempi. Ma se tale componente fosse così determinante nell'esercizio di un prezzo così elevato, ciò costituirebbe un'indiretta ammissione di inefficienza e aleatorietà del servizio offerto. Infatti, tale componente altro non è che la potenziale compensazione del rischio di mancata/imperfetta/ritardata esecuzione della consegna. Se il rischio fosse considerato basso in relazione al servizio, ugualmente bassa sarebbe la cifra richiesta per la sua esecuzione;

- B. in Italia sono presenti, ad oggi, numerosi operatori postali privati, potenzialmente interessati ad effettuare anche tale servizio, i quali, tuttavia, sono quasi del tutto estromessi dal mercato del recapito. L'attiva presenza in altre tipologie di attività, tuttavia, testimonia la competitività ed efficienza dei servizi da essi offerti, e che potrebbero offrire anche al mercato della consegna delle notifiche giudiziarie, se ne avessero la possibilità;
- C. in Italia sono pendenti circa 9 milioni di processi e ogni anno vengono effettuate circa 28 milioni di notifiche giudiziarie. È difficile ipotizzare il numero di notifiche giudiziarie che vengono effettuate tramite servizio postale, ma non vi è alcun dubbio che si tratti di un numero significativo.

In merito all'impatto economico della riserva postale sulle notifiche, va detto che esiste un certo livello di asimmetria tra le due parti che ne sono protagoniste. Le amministrazioni che spediscono atti – principalmente comuni e tribunali – spesso hanno già convenzioni con operatori privati per il recapito delle comunicazioni di altra natura. Di conseguenza, la liberalizzazione potrebbe far emergere economie di scala con possibili risparmi. In questo senso essa può essere una componente del più ampio sforzo di revisione della spesa che i governi italiani degli ultimi anni sono stati chiamati a mettere in atto.

Una stima dell'impatto dei costi per il servizio postale è emersa, recentemente, da un'indagine della rivista *Quattroruote*, secondo cui le spese di notifica di ogni singola multa, in Italia, vanno dai 10 Euro del Comune di Genova ai 20 di Torino. Il costo medio di ogni notifica effettuata con Poste Italiane, escluse stampa e imbustamento, è pari a quasi 9 Euro. È possibile che non ci siano altri soggetti potenzialmente interessati a svolgere lo stesso servizio, prevedendo costi inferiori per i Comuni e quindi per i cittadini o comunque inducendo Poste Italiane ad abbassarli, con la conseguenza di poter introdurre una dinamica concor-

5 La CAD è una raccomandata con ricevuta di ritorno. Viene inviata dall'agente postale in caso di mancato recapito del piego contenente l'atto giudiziario la cui notifica, effettuata a mezzo del servizio postale, e il cui tentativo di consegna, sia risultato vano per assenza del destinatario e delle altre persone che il nostro Legislatore indica come idonee al ritiro. In tale caso, il piego resta depositato presso l'ufficio postale ove l'interessato potrà ritirarlo. Il suo prezzo è di 3.60 Euro.

6 Anche la CAN è una raccomandata, ma senza ricevuta di ritorno. Viene inviata dall'agente postale qualora consegna un piego contenente un atto giudiziario o stragiudiziale, notificato a mezzo del servizio postale, a una persona diversa dal destinatario dell'atto. Ad esempio, se il piego raccomandato contenente l'atto giudiziario è stato ritirato dal custode, dal vicino o da un familiare del destinatario, l'agente postale dovrà inviare al destinatario la comunicazione di avvenuta notifica in cui indicherà la data in cui è stato consegnato il piego e la persona che lo ha ricevuto. Il suo prezzo è di 4.30 Euro.

renziale che possa pure portare a costi inferiori per i Comuni e quindi per i cittadini.

Dal punto di vista di Poste Italiane, invece, si tratta di un *business* di dimensioni contenute, che se anche venisse meno nella sua totalità, difficilmente cambierebbe il profilo dell'azienda in modo tale da pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario del servizio universale o addirittura da avere un impatto significativo sull'appetibilità di Poste Italiane a fronte di un eventuale processo di quotazione in borsa. Infatti, secondo il bilancio dell'azienda, nel 2013 Poste Italiane ha avuto ricavi dal recapito di atti giudiziari e assicurate pari a 233 milioni di euro, a fronte di ricavi da servizi postali pari a 4,3 miliardi di euro e ricavi complessivi pari a 22,8 miliardi di euro. Di conseguenza, i ricavi legati alla notifica degli atti giudiziari pesano per meno del 5,4% sui ricavi postali e per meno dell'1% sui ricavi complessivi. Verosimilmente la liberalizzazione potrebbe determinare un'erosione di volumi e margini, ma difficilmente in misura tale da mutare in modo significativo la valutazione di Poste Italiane da parte dei mercati.

Inoltre, dal punto di vista dell'utente, qualche mese fa l'AGCOM ha pubblicato un rapporto, denominato "Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012",⁷ in cui esercitava la propria funzione di controllo sulle attività "riservate" di Poste Italiane nel biennio considerato. A tal fine, l'AGCOM aveva chiesto delucidazioni a Poste Italiane su vari aspetti, fra cui l'andamento economico del singolo settore della notifica degli atti giudiziari.

A questo proposito, l'AGCOM rileva, fra le altre cose, che Poste Italiane sovrastimi l'incidenza del possibile ricorso a sistemi di notifica online per giustificare la diminuzione dei ricavi sofferta negli anni considerati. In particolare, secondo l'AGCOM,

nelle ipotesi formulate sui volumi degli atti giudiziari, Poste Italiane non considera che in uno scenario controfattuale di assenza degli obblighi, gli atti giudiziari non sarebbero offerti in un regime di esclusiva (...). A dimostrazione dell'appetibilità del "mercato" dei servizi degli atti giudiziari, si può osservare che, con gli attuali livelli dei prezzi, la concorrenza è in grado di sottrarre quote di fatturato attraverso la fornitura di un servizio costoso, quale il servizio di messo notificatore.

A ulteriore riprova di tutto ciò, nella già citata delibera 728/13/CONS, l'AGCOM aggiunge che, per quanto riguarda le notifiche giudiziarie, il controllo dei prezzi non può essere svolto, come per altri servizi di corrispondenza, attraverso il confronto internazionale delle condizioni economiche praticate, perché negli altri paesi europei tali servizi non sono offerti in regime di esclusiva. E tuttavia, considerate le condizioni di potenziale contendibilità degli atti giudiziari attraverso il messo notificatore, Poste Italiane dovrebbe

adottare forme di *pricing* coerenti con i costi sottostanti alla fornitura dei servizi di posta registrata, (...) in considerazione del fatto che gli utilizzatori del servizio sono prevalentemente utenti *business*.

Conclusioni

Negli ultimi anni, tante parole (e tanti milioni) sono stati spesi per promuovere la digitalizzazione della giustizia italiana. Tale impulso risponde a diverse esigenze, in primo luogo quella di ridurre i tempi del processo, ma anche quelle di semplificare il lavoro di magistrati e operatori del sistema-giustizia, di ridurre i costi di gestione e funzionamento amministrativo, di liberare risorse umane da attività potenzialmente digitalizzabili e di rendere più facile la fruizione dei servizi giudiziari da parte di cittadini e imprese. Basti considerare che,

come già detto, ogni anno vengono effettuate più di 20 milioni di notifiche giudiziarie con il coinvolgimento di oltre 5.000 persone dell'amministrazione giudiziaria.

In conclusione a quanto esaminato nel presente *paper*, pertanto, è d'obbligo una prima considerazione appartenente, per così dire, al mondo del "dover essere": la digitalizzazione della giustizia non è solo una forma di semplificazione o di *spending review*, né può essere considerata solo come una sorta di prova di forza (o di essere "al passo coi tempi") da parte dello Stato. È anche – e il caso delle notifiche giudiziarie ne è un esempio emblematico – un modo di garantire una giustizia più celere, più vicina ai cittadini e, di conseguenza, più «giusta». Non vi è dubbio alcuno, peraltro, che l'invio di un documento tramite Posta Elettronica Certificata fornisca molte più garanzie di una spedizione tramite il servizio postale. Anche da questo punto di vista, non si comprende quale sia la ragione che sta alla base dell'esclusiva rimasta in capo a Poste Italiane.

È auspicabile, pertanto, che il legislatore si premuri di rimuovere l'anomala condizione di riserva sulla notifica degli atti giudiziari a favore di un unico soggetto pubblico. Dovrebbe essere attuata quanto prima, cioè, una piena liberalizzazione, che permetta a tutti gli operatori interessati di svolgere l'attività di notifica a mezzo postale in concorrenza fra loro, come accade ormai per la maggior parte dei servizi di natura postale. Qualora si volesse in qualche modo "garantire" al cittadino che il servizio venga svolto da imprese affidabili e corrette, si potrebbe implementare un sistema di autorizzazioni *ex ante* agli operatori interessati da parte del ministero della giustizia; il che, beninteso, nulla ha a che vedere con la Convenzione stipulata con Poste Italiane, che ha escluso dal mercato ogni altro operatore. In ogni caso, anche qualora si ritenga che il monopolio attualmente vigente sia retto da validi motivi di "interesse" o di "ordine" pubblico che lo possano giustificare, è ormai prassi consolidata a livello europeo, in casi del genere, accordare il diritto di svolgere l'attività a seguito di procedure competitive.

In questo senso è opportuno tenere presente che la direttiva 2004/17/CE, che disciplina gli appalti relativi ai "settori speciali", tra cui quello dei servizi postali, nell'Unione europea, impone a ogni amministrazione aggiudicatrice o impresa pubblica che eserciti una di tali attività di applicare la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, a meno che sussista, nel paese e nel mercato in questione, una concorrenza effettiva e accertata dalla Commissione, tenuto conto di criteri quali le caratteristiche dei beni e servizi in questione, l'esistenza di alternative, i prezzi e la presenza di più concorrenti.

Sul punto è intervenuta anche la Corte di giustizia, che si è occupata, ad esempio, dell'affidamento *in house* di servizi a contenuto economico, dichiarando l'incompatibilità con il diritto comunitario di una normativa spagnola che prevedeva l'affidamento diretto di servizi postali ad una società interamente a capitale pubblico, osservando che in tal caso l'ambito dei diritti esclusivi assegnati alla società a comando pubblico sarebbe stato più ampio di quello consentito dalle norme europee.

Di conseguenza, il ministero della giustizia dovrebbe essere tenuto ad adottare quantomeno una procedura ad evidenza pubblica volta a selezionare, in modo preventivo e paritario, l'operatore che offra le migliori garanzie di qualità del servizio e competitività del prezzo, stipulando una convenzione di durata limitata e con una scadenza certa e non eccessivamente lontana nel tempo, così da mantenere vivo l'interesse degli operatori del mercato a proporre soluzioni sempre nuove e innovative per migliorare il servizio o rendere più competitiva la propria offerta.

Quest'ultima soluzione, peraltro, è quella (che dovrebbe essere) attuata – da qualche anno a questa parte – da parte delle pubbliche amministrazioni per notificare i propri atti. In

base alla normativa vigente, infatti, la notifica di atti della pubblica amministrazione può essere effettuata utilizzando i c.d. messi notificatori, soggetti anche non dipendenti pubblici ma di società private, che possono operare solo nell'ambito territoriale dell'ente che ha richiesto la notifica; in questi casi, la notifica è attività aperta al confronto competitivo e dovrebbe essere sempre oggetto di gare ad evidenza pubblica bandite dagli enti interessati⁸.

Commentando la vicenda citata all'inizio di questo *paper* (relativa a quel cittadino dell'antica Roma che non poté attivare un processo, perché la notifica dell'atto introduttivo non era stata effettuata da un pubblico ufficiale), l'anonimo autore si chiese retoricamente quali speciali doti o qualità possedesse un "pubblico ufficiale" di cui un terzo cittadino non disponesse. "Nessuna", era la ovvia risposta. Ed è la stessa risposta che ci si potrebbe dare oggi, se ci si chiedesse quale sia la differenza tra Poste Italiane e altri operatori del settore per notificare gli atti a mezzo postale.

E tuttavia – concluse l'autore – decidere discrezionalmente chi potesse e chi non potesse attivare la macchina della giustizia era effettivamente un ottimo modo, per l'Imperatore, di mostrare quanto grande fosse il suo potere.

8 L'analogia tra le notifiche a mezzo postale degli atti giudiziari e degli atti della pubblica amministrazione è stata rilevata a più riprese anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ad es. all'interno del Provvedimento n. 20376 del 15 ottobre 2009.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.