

Il sistema delle notifiche a mezzo posta alla luce dell'art. 7 della legge 20/11/1982 n. 890, come modificato, dall'art. 36, comma 2-*quater* e 2-*quinqes* della legge 28 febbraio 2008 n. 31. Considerazioni critiche e spunti riflessivi.

SOMMARIO: a) Premessa generale - L'art. 7 della legge n. 890/1982, come modificato dall'art. 36 comma 2 *quater*, della legge n. 31/2008: *ratio* della norma tra esigenze di certezza delle situazioni giuridiche e la tutela del destinatario; b) Il potere di certificazione dell'agente postale e limiti al sindacato del giudice; c) La previsione dell'avviso con raccomandata: la proceduralizzazione della notifica a mezzo posta e relativa nullità; d) Ambito di efficacia della novella rispetto agli articoli 143 e 139 e 330 del c.p.c.; e) Raffronto con il sistema delle notifiche eseguite direttamente dai legali; f) L'art. 7 della legge n. 890/1982, come modificato dall'art 36 comma 2 *quinqes* della legge n.31/2008: la disciplina delle notifiche delle sentenze eseguite prima dell'entrata in vigore della legge; g) Presupposto della prova della conoscenza dell'atto; h) Applicabilità dell'art. 36 commi 2 *quater* e 2 *quinqes* ai provvedimenti di natura decisoria - Riflessi in ambito amministrativo e penale.

Per delineare i punti salienti della normativa vigente in materia di notificazione di atti a mezzo posta, occorre anzitutto ricordare che l'art. 1 della legge 890/1982 stabilisce – al comma primo – il principio generale “*che 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*”, mentre al secondo comma si afferma il principio che “*l'ufficiale giudiziario deve avvalersi del servizio postale per le notificazioni degli atti in materia civile e amministrativa da eseguirsi fuori del comune ove ha sede l'ufficio, eccetto che la parte chieda che la notificazione sia eseguita di persona*”.

Di recente, la legge 20-11-1982 n. 890, che disciplina la materia delle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari, è stata modificata dall'art. 36 della [legge 28 febbraio 2008 n. 31](#). Precisamente al Capo II, intitolato “Disposizioni Finanziarie Urgenti”, l'art. 36 rubricato “Disposizioni in materia di riscossione”, contiene i commi 2-*quater* e 2-*quinqes* in forza dei quali è stato previsto, rispettivamente, quanto segue:

“*All'art. 7 della legge 20-11-1982 n. 890, dopo il quarto comma è aggiunto il seguente: “Se il piego non viene consegnato personalmente al destinatario dell'atto, l'agente postale dà notizia al destinatario medesimo dell'avvenuta notificazione dell'atto a mezzo di lettera raccomandata”.*”

“*La disposizione di cui al comma 2-*quater* si applica ai procedimenti di notifica effettuati, ai sensi dell'art. 7 della citata legge 20 novembre 1982, n. 890, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le notificazioni delle sentenze già effettuate, ai sensi dell'art. 7 della citata legge di conversione del presente decreto non producono la decorrenza del relativo termine di impugnazione se non vi è stata consegna del piego personalmente al destinatario e se è provato che questi non ne ha avuto conoscenza*”.

L'art. 36, comma 2 *quater*, della citata legge n. 31/2008, pertanto, ha modificato l'art. 7 della legge 20-11-1989 n.890, introducendo la previsione per la quale, nelle notificazioni a mezzo posta, se il plico non viene consegnato direttamente al destinatario, l'agente postale è tenuto a darne la comunicazione a mezzo lettera raccomandata (senza avviso di ricevimento).

La *ratio* della predetta previsione, va colta, a parere di chi scrive, nell'intento del legislatore di fornire una maggiore tutela al destinatario dell'atto giudiziario che non abbia ricevuto direttamente il relativo plico postale, prevedendo, per l'appunto, che, in questi casi, della notificazione sia data comunicazione con lettera raccomandata. Così che sembra potersi affermare che la finalità della nuova normativa sia proprio quella di adeguare il sistema delle notifiche a mezzo posta ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale con la [sentenza del 23 settembre 1998 n. 346](#).

Con la citata sentenza la Corte delle leggi, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 8 commi 2 e 3 della l. 20 novembre 1982, n. 890, nel testo anteriore alla recente modificazione di cui al d.l. n. 35/2005, nella parte in cui non prevede che il destinatario, dopo l'avviso lasciato alla sua abitazione, o ufficio o azienda, riceva notizia di tale attività per raccomandata a.r., così come previsto dall'art. 140 c.p.c.. Ha ritenuto cioè la Corte che se rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, un limite inderogabile di tale discrezionalità è rappresentato dal diritto di difesa del notificatario e che, pertanto, deve escludersi che la diversità di disciplina tra le notificazioni a mezzo posta e quelle personalmente eseguite dall'ufficiale giudiziario possa comportare una menomazione delle garanzie del destinatario delle prime.

In altri termini, il vecchio disposto dell'art. 8, così come prospettato dai giudici remittenti, si poneva in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, per la compressione del diritto di difesa del destinatario dell'atto da notificare, il quale, per cause anche accidentali, potrebbe non avere conoscenza dell'avviso come sopra comunicatogli. Pregiudizio, questo, che, per l'appunto, è stato superato, prevedendo che anche per la notificazione a mezzo posta, occorresse effettuare la raccomandata con cartolina di ritorno, al pari di quanto prescritto dall'art. 140 del codice di procedura.

Ora, il principio dell'onere dell'avviso con lettera raccomandata, introdotto con l'art. 36, comma 2 *quater*, che sembrerebbe recepire le medesime istanze sottese all'art. 8 della legge n. 890/1982, nel testo riformato successivamente alla sentenza che ne aveva sancito l'incostituzionalità, da questa norma si differenzia.

Invero, a dispetto di quanto disciplinato dal predetto art. 8, che espressamente prevede che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore, l'articolo 36 comma 2 *quater* non indica quando la notificazione possa dirsi eseguita.

Ne deriva che, sarà certamente compito della giurisprudenza, stabilire, nel caso in cui il plico non venga consegnato direttamente all'interessato, se per il destinatario gli effetti della notifica decorreranno dalla consegna dell'atto giudiziario, ovvero dalla data di spedizione della lettera raccomandata o, ancora, dalla ricezione della predetta raccomandata.

La soluzione, secondo chi scrive, non può che essere il frutto del temperamento dei due opposti principi che regolano la materia: da un lato, il principio di certezza delle situazioni giuridiche, per il quale da determinati fatti (compimento delle formalità di notifica) derivano determinati effetti giuridici e, dall'altro, il principio di affidamento del destinatario dell'atto, che, senza colpa, non abbia avuto, conoscenza della notificazione. Se in virtù del primo principio il soggetto che richiama la notifica non può essere gravato al punto da dover assicurare che il destinatario abbia conseguito l'effettiva conoscenza della notificazione; per l'opposto principio non è nemmeno possibile non riconoscere alcuna rilevanza a quelle situazioni per le quali l'affidamento che il destinatario pone sull'efficacia del meccanismo di notifica non abbia avuto luogo.

Di conseguenza, sarebbe poco opportuno propendere per l'ipotesi per la quale gli effetti della notifica decorrebbero dalla consegna dell'atto giudiziario, perché altrimenti l'invio della lettera raccomandata resterebbe lettera morta; del pari poco credito dovrebbe avere l'ipotesi per la quale gli effetti della notifica coinciderebbero con il momento della ricezione della raccomandata, atteso che se il legislatore avesse voluto configurare l'avviso quale atto recettizio, avrebbe senz'altro previsto la cartolina di ritorno a corredo della raccomandata.

Più plausibile sembrerebbe, invece, l'interpretazione per la quale l'art. 36 comma 2 *quater* introduca il principio in forza del quale la notificazione a mezzo posta non coincida più con la mera consegna dell'atto giudiziario e che, piuttosto, il relativo perfezionamento si sviluppi secondo un procedimento a formazione progressiva, per l'effetto del quale la notificazione potrà ritenersi legalmente eseguita proprio nel momento dell'invio della lettera raccomandata a cura dell'agente postale.

Sicché l'omessa spedizione della raccomandata, nei casi in cui il relativo avviso si rendesse necessario, ai sensi dell'art. 36, comma 2 *quater*, una volta accertata in sede giudiziale, renderebbe, secondo la giurisprudenza formatasi sulla mancata allegazione della cartolina di ritorno certamente nulla, se non inesistente (Cass. Civ., sez. unite n. 627/08; Cass. Civ., sez. I, n.965/1999; n.9328/1994), la notificazione del relativo atto e, comporterebbe la nullità radicale del procedimento e della sentenza del giudice, oltre che

l'impossibilità per il giudice d'appello di rimettere la causa al primo giudice, dato che l'inesistenza della notifica dell'atto introduttivo del giudizio (a differenza per il caso di nullità) non è prevista tra le cause tassative di rimessione ai sensi degli articoli 353 e 354 cpc (Cass. Civ. sez. III, 12-4-2006 n. 8608).

Tuttavia, se è previsto che l'attore produca la cartolina di ritorno della compiuta notificazione dell'atto giudiziario, quale prova della sua regolarità e che il giudice accerti, per l'effetto, che il contraddittorio si sia correttamente instaurato, per l'ipotesi in oggetto dovrà prendersi atto che l'attore non avrà modo di dimostrare l'avvenuta spedizione della lettera raccomandata, poiché, come su detto, tale attività è rimessa all'agente postale, il quale non ha nemmeno l'obbligo di notiziare chi ne ha fatto richiesta. Né è teorizzabile che l'attore debba comunque dar prova di tale adempimento, e ciò proprio in virtù di quel principio per il quale chi richiede la notifica non può essere gravato al punto da dover dimostrare che il destinatario abbia conseguito l'effettiva conoscenza della notificazione.

Ed allora, potrà prospettarsi l'ipotesi per la quale il giudice, magari puntualmente sollecitato, acquisisca d'ufficio la prova dell'avvenuta spedizione della raccomandata o, ancora, che l'eventuale difetto dell'avviso cui è tenuto l'agente postale sia rilevabile non già d'ufficio ma solo ad istanza del destinatario che ne abbia interesse.

Sembra poi potersi evincere che l'agente postale, nel momento in cui spedisca la raccomandata richiesta dalla legge, assolve una funzione di certificazione assimilabile a quella riconosciuta dall'ufficiale giudiziario che redige la relazione di notificazione. Tuttavia, l'art. 7, come modificato, nulla prevede in ordine al contenuto che dovrà avere il predetto avviso.

Si rileva, al riguardo, come a mente dell'articolo 8 della legge citata, l'agente postale è tenuto a precisare al destinatario dell'atto giudiziario l'indicazione del soggetto che ha richiesto la notifica e del suo eventuale difensore; dell'ufficiale giudiziario al quale la notifica è stata richiesta e del numero di registro cronologico corrispondente della data di deposito e dell'indirizzo dell'ufficio postale o della sua dipendenza presso cui il deposito è stato effettuato, nonché l'espresso invito al destinatario a provvedere al ricevimento del piego a lui destinato mediante ritiro dello stesso entro il termine massimo di sei mesi, con l'avvertimento che la notificazione si ha comunque per eseguita trascorsi dieci giorni dalla data del deposito e che, decorso inutilmente anche il predetto termine di sei mesi, l'atto sarà restituito al mittente.

Viceversa, stante la mancanza, come detto, di una previsione che analogamente disciplini il contenuto dell'avviso, per i casi contemplati dal nuovo art. 7 potranno sorgere dubbi in ordine alla regolarità delle notificazioni qualora la raccomandata dovesse risultare tale da non permettere al destinatario di risalire alle opportune indicazioni inerenti il soggetto che ha richiesto la notifica; l'ufficio giudiziario che l'ha eseguita etc..

In questo contesto, sarà certamente interessante seguire in che termini verrà esercitato il sindacato giurisdizionale sull'attività posta in essere dall'agente postale. A parere di chi scrive, poiché l'attività che, nella circostanza, l'agente postale è tenuto a svolgere, perfeziona quella rimessa all'ufficiale giudiziario, che ha già documentato nella relata di notifica la spedizione dell'atto giudiziario, dovrebbe conseguire che essa faccia fede fino a querela di falso, al pari della prima (secondo l'art. 2700 cc), circa la provenienza del documento dall'agente che lo ha redatto, nonché degli altri fatti che l'agente attesta essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Mentre, per quanto concerne gli aspetti inerenti la sufficiente determinatezza degli elementi integranti l'avviso, occorrenti al fine di dare contezza della compiuta notificazione al destinatario, il sindacato giurisdizionale non sembra incontrare ostacoli.

La disposizione in commento può dare luogo ad incertezze interpretative se letta in relazione agli articoli 141, 139 e 330 del codice di procedura civile.

Il secondo comma del predetto art. 141, prevede che quando l'elezione di domicilio è stata inserita in un contratto, la notificazione presso il domiciliatario è obbligatoria, se così è stato espressamente dichiarato. Ma se la notificazione venisse eseguita presso il domicilio non già a mani, ma a mezzo posta, e la consegna del

plico non avvenisse a mani dell'interessato (com'è probabile che accada) la notifica sarà da considerarsi come avvenuta regolarmente o, piuttosto, anche in tal caso si dovrà spedire la lettera raccomandata al destinatario?

Alla luce della richiamata normativa, anche la previsione di cui all'art. 139 cpc, potrebbe comportare l'onere della raccomandata a cura dell'agente postale, nei casi in cui la notifica fosse eseguita mezzo posta.

Sul punto, occorre premettere che, in virtù di un consolidato orientamento della Suprema Corte, è possibile che le notificazioni siano eseguite presso l'ufficio pubblico sia a mani proprie del destinatario che a mezzo posta (Cass. Sez. lav. del: 10-1-2007 n. 239; 31-7-2006 n. 17543; 12-2-2000 n. 1592; 21-3-1997 n. 2506). In questi casi, c'è da chiedersi se sorga l'onere a carico dell'agente postale di dare la comunicazione con lettera raccomandata al destinatario dell'atto, qualora la notifica a mezzo posta sia eseguita presso l'ufficio pubblico con consegna del plico non al destinatario ma all'addetto dell'ufficio.

Il dubbio appena sollevato non dovrebbe porsi nei giudizi amministrativi, atteso che, sotto questo profilo, si registra un diverso orientamento del Consiglio di Stato. Per il massimo organo della giustizia amministrativa l'art. 139 c.p.c. non è automaticamente applicabile, quanto alle notifiche nel processo amministrativo, alla luce del parzialmente diverso regime recato dal T.U. n. 642/1907. Sicché la notifica non eseguita a mani proprie è possibile solo nei luoghi che rientrano nella sfera di disponibilità e dominio del destinatario della notifica, vale a dire l'abitazione e l'ufficio privato, non anche l'ufficio pubblico (Consiglio di Stato, Sez. III, con parere 27 maggio 2008 n.1611/2008, in LexItalia.it; Cons. di Stato, Sez. IV, 17-09-2007 n. 4850 in LexItalia.it; Cons. di Stato, Sez. VI, 5-4-2007 n. 1549, in LexItalia.it).

Non diversamente, potranno presentarsi le stesse incertezze applicative nell'ambito delle notifiche dell'impugnazione a mezzo posta, posto che, nei casi disciplinati dall'art. 330 cpc, potrebbe rivelarsi necessaria la spedizione dell'avviso con la lettera raccomandata, qualora la consegna dell'atto giudiziario, inviato a mezzo posta, non avvenga nella persona del domiciliatario o del procuratore costituito. Se così fosse, la normativa dovrebbe trovare applicazione alle notificazioni effettuate nel processo tributario e nel processo penale, e ciò alla stregua, rispettivamente, degli art. 16, comma 1°, e art. 17 del decreto legislativo 31-12-1992 n. 546 e dell'art. 170 c.p.p.

In particolare, con riferimento al processo penale, si tratterà di vedere quali effetti avrà la norma in questione in relazione alle notificazioni presso il domicilio, che l'imputato ha l'obbligo di eleggere ai sensi dell'art. 166 cpp, e per le (prime) notificazioni all'imputato non detenuto, di cui all'art. 157 cpp, che non fossero effettuate con la consegna del plico al destinatario.

In virtù della legge 21-01-1994 n. 53, le notificazioni possono essere eseguite, in materia civile, amministrativa e stragiudiziale, direttamente dagli avvocati che, al tal fine, possono effettuare la consegna diretta in taluni casi e più in generale, avvalersi della posta, a condizione che siano muniti di procura alle liti ex art. 83 cpc e che siano autorizzati dal consiglio dell'ordine nel cui albo risultino iscritti.

E' prevedibile che la diversa disciplina delle notificazioni riservata all'iniziativa dei difensori, rispetto al più rigoroso regime delle notificazioni a mezzo posta, risultante dalle recenti modifiche apportate alla legge n. 890/1982, possa essere censurato per irragionevole disparità di trattamento, proprio nella parte in cui non contenga l'obbligo di spedire la raccomandata al destinatario dell'atto per quelle stesse situazione di cui all'art. 7 delle legge n. 890/1982.

Del resto è evidente che fin quando il legislatore interverrà per singoli settori e non già in modo organico sarà sempre possibile cogliere le eventuali incongruenze del sistema; così per esempio, chi scrive ha avuto modo di eccepire la tardività di un ricorso proposto dinanzi al locale Tar di Reggio Calabria (poi rimesso per competenza al Tar di Catanzaro), in considerazione del fatto che la nuova disciplina di cui al terzo comma dell'art. 149 cpc (che ha recepito i principi di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 477 del 26-11-2006, sul diverso termine di efficacia della notifica per il richiedente e per destinatario), non sia applicabile alla notificazione eseguita direttamente dal legale, atteso che la norma testè citata fa riferimento alla notificazione a mezzo posta effettuata per il tramite dell'ufficio giudiziario.

Art. 36, comma 2 *quinques*: “La disposizione di cui al comma 2-*quater* si applica ai procedimenti di notifica effettuati, ai sensi dell’art. 7 della citata legge 20 novembre 1982, n. 890, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le notificazioni delle sentenze già effettuate, ai sensi dell’art. 7 della citata legge di conversione del presente decreto non producono la decorrenza del relativo termine di impugnazione se non vi è stata consegna del piego personalmente al destinatario e se è provato che questi non ne ha avuto conoscenza”.

Il comma 2 *quinques* dell’art. 36 della legge in commento, prevede che la predetta disposizione si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, coincidente con il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *G.U.* n. 51 del 29 febbraio 2008 (1° marzo 2008).

La norma prevede, ancora, che le notificazioni delle sentenze già effettuate, ai sensi dell’articolo 7 della citata legge n. 890 del 1982, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, non producono la decorrenza del relativo termine di impugnazione se non vi è stata consegna del piego personalmente al destinatario e se è provato che questi non ne ha avuto conoscenza.

E’ chiaro che il legislatore abbia inteso disciplinare il periodo antecedente all’entrata in vigore della nuova normativa, statuendo espressamente, per il caso in cui le sentenze fossero state già notificate prima dell’entrata in vigore della legge (primo marzo 2008), che la decorrenza del termine per impugnare non decorra se il plico non sia stato consegnato personalmente al destinatario e risulti provato che questi non ne abbia avuto conoscenza (salvo che non sia decorso il termine di un anno dalla pubblicazione della sentenza di cui all’art. 327 cpc, che non renderà più possibile l’impugnazione, nonostante il vizio della notificazione della sentenza).

La disposizione della norma in oggetto dovrebbe trovare una applicazione limitata perché limitati sono i casi per i quali, secondo il codice di procedura civile, la sentenza debba notificarsi, ai fini del decorso del termine breve per impugnare, direttamente al destinatario e non già al difensore, tra questi: il giudizio contumaciale, le ipotesi relative alla notificazione della sentenza in caso di morte o impedimento del procuratore agli articoli 286 e 301 cpc e in quegli ulteriori casi in cui la parte si sia costituita personalmente, laddove gli sia consentito (vedi l’art. 82 cpc, che consente di agire senza patrocinio dinanzi al giudice di pace per le cause di valore inferiore ad euro 516,46 e all’ipotesi del legale – abilitato all’esercizio della professione - si difenda da sé). In tutti gli altri casi, tornerà applicabile l’art. 330 cpc.

Affinché, comunque, non decorra il termine ad impugnare occorre che non solo l’atto non sia stato consegnata direttamente al destinatario ma che sia provato che egli non ne abbia avuto conoscenza.

In ordine a quest’ultimo presupposto, ci si chiede in che termini potrà darsi prova del fatto che il destinatario dell’atto non ne abbia avuto conoscenza; occorrerà cioè che il destinatario articoli a tal fine la prova testimoniale, oppure sarà invocabile, per analogia legis, la disciplina della rimessione in termini di cui all’art. 184 *bis* cpc?.

In proposito, si segnala che, secondo talune pronunce della giurisprudenza di legittimità, l’art. 184 *bis* c.p.c., per la sua collocazione nel libro secondo, titolo I, capo II, sezione II sotto la rubrica "della trattazione della causa", riguarda le sole ipotesi in cui le parti costituite siano decadute dal potere di compiere determinate attività difensive nel corso della trattazione della causa ed in questo solo ambito rende operante la rimessione in termine e la sua disciplina, la quale, pertanto, non è invocabile per le "situazioni esterne" allo svolgimento del giudizio, quali certamente sono le attività relative alla costituzione della parte (Cass. Civi. Sez. III, 14 marzo 2006, 5474).

Va da sé, infine, che il termine “sentenze” adottato dalla normativa è da riferirsi, secondo chi scrive, ad ogni provvedimento decisorio che sia in grado di diventare irrevocabile, ed è, quindi, estensibile ai decreti ingiuntivi (anche del Tar), alle convalide delle licenze per finita locazione, ai provvedimenti di sfratto ed, in materia penale, oltre alle sentenze, ai decreti penali di condanna.