
Sull'importanza della relata di notifica

di [Roberto Pasquini](#)

Publicato il 16 Settembre 2015

la notificazione rappresenta un momento delicatissimo del procedimento di imposizione tributaria, posto che è solamente al termine di questo adempimento che l'atto potrà produrre i propri effetti nella sfera giuridica del contribuente: analisi della recente giurisprudenza con particolare attenzione alla notifica per posta (a cura Massimo Genovesi)

1. Premessa

La notificazione rappresenta un momento delicatissimo del procedimento di imposizione tributaria, posto che è solamente al termine di questo adempimento che l'atto potrà produrre i propri effetti nella sfera giuridica del contribuente¹.

Riducendo la nostra analisi al diritto sostanziale, la possibilità per il fisco di provvedere “direttamente” alla notificazione degli atti tributari (compresi gli avvisi di accertamento esecutivi) **a mezzo della posta** è contemplata chiaramente dall'articolo 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890, così come novellato dall'articolo 20 della legge 8 maggio 1998, n. 146.

L'articolo 14 cit., rubricato “Avvisi ed atti che per legge devono essere notificati al contribuente”, dispone al primo comma, primo periodo² che: “La notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente deve avvenire con l'impiego di plico sigillato e può eseguirsi a mezzo della posta direttamente dagli uffici finanziari, nonché, ove ciò risulti impossibile, a cura degli ufficiali giudiziari, dei messi comunali ovvero dei messi speciali autorizzati dall'Amministrazione finanziaria, secondo le modalità previste dalla presente legge”.

Orbene, considerato quanto disposto dall'art. 3 della medesima legge (“L'ufficiale giudiziario scrive la relazione di notificazione sull'originale e sulla copia dell'atto, facendo menzione dell'ufficio postale per mezzo del quale spedisce la copia al destinatario in piego raccomandato con avviso di ricevimento”), si è sviluppato in questi anni un vivace dibattito giurisprudenziale in merito a quali fossero le conseguenze da riconoscere alla mancata apposizione della relata di notifica all'atto tributario spedito per posta.

2. La pronuncia n. 14245 del 2015

Con la sentenza in esame i giudici di legittimità, accogliendo il ricorso dell'Amministrazione finanziaria, hanno chiarito che (**nel caso in cui la notifica dell'atto venga effettuata attraverso il servizio postale**) la mancata apposizione sull'originale o sulla copia consegnata al destinatario della relazione prevista dall'art. 3 L. n. 890/192, non comporta l'inesistenza della notifica, ma una mera irregolarità, che - oltretutto - non può essere fatta valere dal destinatario, trattandosi di un adempimento che non è previsto

nel suo stesso interesse³.

La Corte ha maturato tale convincimento al termine di una riflessione avente ad oggetto i ruoli assunti rispettivamente dall'agente notificatore e dall'agente postale.

E' fuor di dubbio, infatti, che (nel caso di notifica a mezzo posta) la fase fondamentale del procedimento venga svolta dall'agente postale il quale provvede a consegnare materialmente il plico al contribuente, avendo cura, altresì, di compilare e far sottoscrivere (ove possibile) l'avviso di ricevimento. Questo adempimento è di vitale importanza ai fini della buona riuscita della procedura di notifica posta che, in caso di contestazione giudiziale, sarà proprio l'ostensione dell'avviso di ricevimento a documentare il perfezionamento della stessa.

Se questi, in estrema sintesi, sono i compiti assegnati all'agente postale, quale ruolo è stato affidato all'agente notificatore? Ed, in particolare, quale funzione ha in campo tributario la c.d. relata di notifica? Seguendo l'insegnamento⁴ dei Supremi giudici⁵ *“con la relazione ex art. 3 c. 1 L. n. 890/1982, l'ufficiale giudiziario si limita ad attestare che "inserirà" l'atto da notificare in una busta che poi spedirà, chiusa, al destinatario in piego raccomandato con avviso di ricevimento da un ufficio postale che deve indicare in modo specifico. Quindi, quella relazione, proprio perché redatta prima dell'esecuzione dei vari adempimenti dell'ufficiale giudiziario, non potrà mai fornire la dimostrazione della loro sussistenza; ed in realtà, la prova dell'avvenuta presentazione del plico all'ufficio postale sarà data, esclusivamente, dalla ricevuta della spedizione della raccomandata che, proprio per questa funzione, l'art. 5 della L. n. 890/1982 impone all'ufficiale giudiziario di conservare e di annotare nel registro cronologico.”*

Pertanto, una volta chiarito che la compilazione della relazione in esame non ha lo scopo di manifestare al destinatario della spedizione l'organo dal quale promana la notifica⁶ né tantomeno quello di documentare i soggetti ai quali l'atto è stato consegnato⁷, i giudici (cfr. SS.UU. n. 7821 cit.) arrivano alla conclusione che la compilazione della relata *“ha il solo scopo di fornire al terzo notificante la garanzia dell'effettuazione della notifica a mezzo del servizio postale, nonché il dato (l'indicazione dell'ufficio postale al quale presenterà il plico per l'invio al destinatario) indispensabile per gli accertamenti da espletare in caso di eventuali disguidi.”*

Agli occhi degli Ermellini tale conclusione appare confermata anche dal dato positivo: *“la legge sulle notificazioni a mezzo posta”*, difatti, se da un lato si dimostra attenta e puntuale nello specificare agli operatori l'efficacia probatoria da riconoscere all'avviso di accertamento⁸, dall'altro tace (*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*) su quale sia l'efficacia da assegnare alla relata in esame, lasciando intendere quindi che, *“nel sistema di quella legge”*, la redazione della notifica *“non ha carattere e natura di requisito essenziale ai fini dell'esistenza giuridica della fase di documentazione dell'avvenuta notificazione”*.

Nella consapevolezza di questo e di altri numerosi pronunciamenti, la Suprema Corte, con l'arresto in esame, ha nuovamente affermato che (nel caso in cui venga allegato all'atto il relativo avviso di ricevimento ritualmente compilato) la mancata apposizione sull'originale o sulla copia consegnata al destinatario della relazione predetta, non potrà condurre il giudice ad una declaratoria di inesistenza della notifica, rivestendo tale vizio (al massimo) i contorni di una mera irregolarità: per la precisione *“L'omessa*

riproduzione della relazione di notifica nella copia consegnata al destinatario non comporta né l'inesistenza della notificazione, ove non sorgano contestazioni circa l'esecuzione della stessa come indicata nell'originale dell'atto, né la nullità, prevista invece nella diversa ipotesi di difformità del contenuto delle due relate, bensì una mera irregolarità”.

3. Riflessioni

L'odierno pronunciamento ha inteso dare seguito ad un copioso orientamento giurisprudenziale di legittimità secondo cui (nel caso di notifica a mezzo del servizio postale) la *“omessa indicazione - sull'atto da notificarsi - della relazione prevista dalla L. n. 890 del 1982, ex art. 3 ... comporta mera irregolarità della notificazione e non già inesistenza della stessa, e ciò sulla base della considerazione che la fase essenziale del procedimento è data dalla attività dell'agente postale (tanto che è l'avviso di ricevimento che costituisce prova dell'avvenuta notificazione) mentre quella dell'ufficiale giudiziario (o di colui che sia autorizzato ad avvalersi di tale mezzo di notifica) ha il solo scopo di fornire - al richiedente la notifica - la prova dell'avvenuta spedizione e l'indicazione dell'ufficio postale al quale è stato consegnato il plico”* (cfr. Cass. civ. n. 17981 del 2012; in tal senso anche Cass. civ. 4746 del 2010; Id. n. 835 del 2010; id. n. 21762 del 2009; Id. n. 9493 del 2009; Id. n. 3245 del 2007; Id. n. 12010 del 2006).

Alla luce di quanto esposto potremmo allora ritenere del tutto pacifico l'argomento in esame? Potremmo assicurare al giovane avvocato o dottore commercialista che si appresta alla professione di dormire sonni tranquilli?

Pare proprio di no!

Nell'odierna sentenza in esame, infatti, i giudici avvertono gli operatori dell'esistenza di un diverso orientamento (Cass. civ. n. 19563 del 2014) che, sempre in materia di notificazione a mezzo del servizio postale, valorizza in modo determinante la redazione della relata di notifica.

Secondo questa tesi la relazione in esame costituisce un *“momento fondamentale del procedimento notificatorio, sia ai sensi del codice di rito che delle norme speciali del processo tributario”*; date queste premesse, i giudici arrivano a ritenere che *“la mancata apposizione della stessa sull'originale o sulla copia consegnata al destinatario, ai sensi della L. n. 890 del 1982, art. 3 comporta - non l'irregolarità - ma la nullità della notificazione, la quale è sanabile a seguito della costituzione della controparte (Cass. n. 9377 del 21/04/2009; id. n. 18503 del 10/08/2010; id. n. 7346 del 31/03/2011)”*.

In realtà, secondo il modesto parere dello scrivente, tali pronunciamenti appaiono isolati e marginali se rapportati, oltre che al predetto orientamento, anche alle attente osservazioni che, sempre in materia di notifica di atti impositivi a mezzo posta, sono state recentemente sviluppate dalla Suprema Corte.

Al termine di una attenta ricostruzione normativa, infatti, i giudici di legittimità⁹ hanno sempre più spesso osservato che, in materia di notificazione a mezzo posta di un atto impositivo, *“l'ordinamento prevede che tale attività possa essere compiuta secondo schemi meno rigidi rispetto alla notificazione degli atti giudiziari, anche senza il ministero dell'Ufficiale giudiziario, direttamente dagli Uffici finanziari a mezzo posta (a partire dal 15 maggio 1998, data di entrata in vigore della L. n. 146 del 1998, art. 20, che ha modificato la L. n. 890 del 1982, art. 14)”* (Cass. civ. n. 15317 del 2014).

Una volta fatta questa debita premessa, la Corte ha tratto quale logica conseguenza quella secondo cui quando l' Ufficio "si sia avvalso di tale facoltà di notificazione semplificata, alla spedizione dell'atto si applicano le norme concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati - e non quelle della L. n. 890 del 1982, attinenti alla notificazione eseguita dall'ufficiale giudiziario ex art. 149 cod. proc. civ. - per cui, in tale ipotesi, non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico, e che l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 cod. civ., superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato senza sua colpa nell'impossibilità di prenderne cognizione (cfr. Cass. n. 17598/2010; id. n. 9111/2012)".

Il (condivisibile) ragionamento seguito dalla Suprema Corte appare snodarsi attraverso passaggi logici, chiari e coerenti: al fisco (a seguito della modifica apportata dalla Legge n. 146 del 1998) è stato consentito di utilizzare per la notificazione dei propri atti una modalità (per così dire) "semplificata", che non contempla, cioè, la necessaria intermediazione dell'Ufficiale giudiziario. Tale scelta legislativa ha comportato quindi che, nel caso di specie, le norme regolatrici del procedimento di notifica tramite posta non devono più individuarsi nelle disposizioni della L. n. 890 del 1982 (concernenti le sole notificazioni effettuate a mezzo posta tramite gli ufficiali giudiziari), bensì nelle norme postali ordinariamente regolanti la consegna di un qualunque comune plico raccomandato. E poiché tale ultima disciplina non contempla la stesura di alcuna relata di notifica, ecco spiegato il motivo per cui i giudici non hanno ritenuto necessario l'assolvimento di un tale adempimento¹⁰.

In attesa di un intervento legislativo che chiarisca una volta per tutte i contorni della procedura di notifica in esame, sarà ineludibile compito del giudice adito quello di valutare attentamente la disciplina positiva da applicare al singolo caso concreto, operando una insostituibile ed autonoma valutazione, da esternare con una congrua e logica motivazione.

16 settembre 2015

Massimo Genovesi

1 Cfr. Cass. civ. 16354 del 2012 in cui la Suprema Corte afferma che: *“la notifica dell’avviso opera sul piano sostanziale e si inserisce nell’esercizio dell’attività provvedimento della Amministrazione in quanto atto (di partecipazione) con il quale la PA, nell’esercizio della potestà autoritativa tributaria, porta a conoscenza del contribuente la propria pretesa”*; allo stesso tempo cfr. anche Cass. civ. n. 2323 del 2000, in cui i giudici osservano che *“l’effettiva conoscenza da parte di quest’ultimo [il destinatario], pur costituendo lo scopo della notificazione, è estranea alla sua struttura, in quanto rientra nella sfera volitiva del destinatario”*.

2 Il secondo periodo del primo comma cit. ha fatto salvi “*i disposti di cui agli artt. 26, 45 e seguenti del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, e 60 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nonché' le altre modalità di notifica previste dalle norme relative alle singole leggi di imposta*”.

3 Cfr. ad esempio l'art. 157 c. 2 c.p.c.: *“Soltanto la parte nel cui interesse è stabilito un requisito può opporre la nullità dell'atto per la mancanza del requisito stesso...”*.

4 L'art. 65 del Regio Decreto sull'Ordinamento Giudiziario definisce la Corte di Cassazione come l'organo supremo della giustizia volto ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge (c.d. funzione nomofilattica), l'unità del diritto oggettivo nazionale ed il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni.

5 SS.UU. n. 7821 del 1995 richiamata dall'arresto in esame e dettata in materia di notifica di sanzioni amministrative; scrivono al riguardo i giudici: *“la relazione non può che limitarsi ad enunciare un'attività futura dell'ufficiale giudiziario. Infatti, dovendo essere redatta, con identico contenuto, anche sulla "copia" che sarà poi inserita nella busta da presentare chiusa all'ufficio postale, non può che essere compilata anteriormente all'inserimento stesso ed alla spedizione del plico”*.

6 Elementi che ex art. 3 L. cit. appaiono già sul plico spedito sul quale l'Ufficiale giudiziario deve apporre il numero del registro cronologico, la propria sottoscrizione ed il sigillo dell'Ufficio.

7 Funzione che viene assolta dalla debita compilazione dell'avviso di ricevimento.

8 L'art. 4, c. 3 L n. 890/1982 dispone che: *“L'avviso di ricevimento costituisce prova dell'eseguita notificazione”*.

9 Cass. civ. n. 12498 del 2014; Id. n. 8911 del 2014; id. n. 4895 del 2014; id. n. 23117 del 2013; id. n. 9111 del 2012; id. n. 270 del 2012. In Cass. civ. n. 20024 del 2009, ad esempio, i giudici osservano che *“Il giudice di appello ha chiaramente omissso di considerare che, a norma della L. n. 289 del 1982, art. 14 come modificato dalla L. n. 146 del 1998, art. 20, la notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente può eseguirsi a mezzo della posta direttamente dagli uffici finanziari. E’ evidente che in tal caso l’atto risulta privo della relata di notifica, senza che ciò costituisca un vizio, ne’ di nullità ne’ di inesistenza, della notificazione”*.

10 A tal riguardo si ritiene opportuno segnalare che (in Cass. civ. n. 8911 del 2014) gli Ermellini sono giunti a ritenere valida la notifica di un atto impositivo effettuata tramite raccomandata, *“anche nell'ipotesi che essa non venga ritirata presso l'ufficio postale, senza che sia seguito l'invio dell'altra raccomandata informativa previsto dalla L. n. 890 del 1982, art. 8, così come modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 1998 (Cfr. anche Cass. Sentenze n. 17598 del 28/07/2010, n. 15284 del 2008)”*.