



---

*Ingiunzione Fiscale: il  
Messo Comunale è  
competente alla notifica?*

---

Facendo seguito ad una comunicazione che sta circolando ad opera di alcuni uffici Tributi di Enti Locali che giudicano illegittime le affermazioni contenute nella circolare n. 1/2017 di questa associazione in merito all'ingiunzione fiscale (o di pagamento) di cui al R.D. 639/1910 intendiamo precisare che basterebbe prestare la giusta attenzione a tutte le argomentazioni in essa riportate per rendersi conto che si è cercato di dare un quadro equilibrato dei diversi punti di vista e delle diverse argomentazioni da più parti espresse per promuovere la massima consapevolezza sulle conclusioni in essa riportate che, condivisibili o meno, sono frutto di una attenta analisi del quadro normativo e giurisprudenziale e che non consentono di dimostrare che il Messo Comunale sia competente a notificare l'ingiunzione fiscale.

Purtroppo, non può dirsi altrettanto sulle conclusioni a cui giunge la lettera in questione dove si evince chiaramente che si intende dimostrare la competenza del Messo Comunale alla notificazione dell'ingiunzione fiscale/di pagamento, tacendo alcuni aspetti fondamentali nel dirimere la questione e affermando anche principi di diritto che la dottrina stessa non ammette.

Prendiamo dapprima in considerazione la motivazione principale su cui si basa la dimostrazione che il Messo Comunale è competente alla notificazione dell'ingiunzione fiscale.

**Come primo motivo si afferma che l'art. 10 della legge 265/1999 consente a tutti gli enti pubblici di rivolgersi al Messo Comunale per la notificazione dei propri atti e che il messo è obbligato a notificare tutti gli atti pubblici senza distinzione.**

A tal proposito va detto che l'art. 10 della legge 265/1999 si era reso necessario per due ragioni:

- Prevedere che le modalità di "rimborso" ai Comuni delle spese di notifica non potessero essere dalle stesse liberamente determinate ma che lo fossero attraverso un apposito Decreto Ministeriale;
- Regolamentare le modalità di accesso alla notificazione ad opera del Messo Comunale che, diversamente dal passato, doveva essere residuale, successiva al tentativo a mezzo posta.

Va infatti rammentato che in vigore del TULCP del 1934, abrogato dalla legge 142/1990, il Messo Comunale era chiamato a notificare su richiesta degli altri enti e senza corrispettivo **sempre che per tali notifiche non fossero previste speciali formalità.**

La legge 142/1990 introducendo il principio di autonomia degli enti locali non dava alcuna disposizione in merito all'attività del Messo Comunale, tanto che negli anni Novanta ogni Comune aveva la sua formula per pretendere il pagamento di questa attività e in alcuni casi si giunse pure a negare la notificazione a mezzo di Messo Comunale in mancanza di una norma che consentisse alla P.A. di avvalersi della sua attività.

La soluzione al problema fu trovata dal legislatore con l'adozione dell'art. 10 della legge 265/1999 che reintrodusse la competenza generale persa con la legge 142/1990 ma limitando, per quanto possibile il ricorso al Messo Comunale, tanto che oggi partecipa in via prettamente residuale al procedimento di notifica degli atti amministrativi.

Allo stesso tempo l'art. 10 della legge 265/1999 consentiva all'ufficio che adotta l'atto di procedere direttamente alla notificazione postale mediante la modifica dell'art. 12 della legge 890/1982 ed allo stesso tempo limitava e limita il ricorso alla notifica a mezzo di Messo Comunale solo nella circostanza in cui non sia possibile provvedervi a mezzo posta o nelle altre forme previste dalla legge.

Come si può notare sia nel TULCP del 1934 che nell'art. 10 della legge 265/1999, al messo viene assicurata una competenza generale con alcuni limiti.

Il TULCP del 1934 escludeva che il Messo Comunale notificasse se per l'atto oggetto della notifica fossero previste speciali formalità, mentre l'art. 10 della legge 265/1999 consente di chiedere al messo di provvedere se non sia possibile eseguire la notifica a mezzo posta e nelle altre forme previste dalla legge.

Come si può notare non solo la notifica postale ma anche la possibilità di notificare nelle altre forme previste dalla legge prevale sul ricorso al Messo Comunale.

Poiché l'art. 2 del R.D. 639/1910 dispone che l'ingiunzione di pagamento sia effettuata nella forma delle citazioni e a mezzo di Ufficiale Giudiziario, **siamo di fronte ad una forma speciale di notificazione** prevista dalla legge che nel caso specifico affida all'Ufficiale Giudiziario e non al Messo Comunale la competenza notificatoria.

Ciò constatato possiamo affermare che quanto statuito **dalla lettera oggetto di queste valutazioni giunge a conclusioni errate là dove afferma che**: “il riferimento all’Ufficiale Giudiziario contenuto nell’art. 2 di detto decreto (RD 639/1910) è superato da norme di legge successive, ad iniziare proprio dalla legge 265/1999, essendo questa posteriore”.

Infatti, di fronte ad una legge speciale quale è l’art. 2 del RD 639/1910 prevale il principio per cui Lex specialis derogat legi generali ma poiché la legge generale in tal caso è successiva, la soluzione dell’antinomia risiede più precisamente nel principio affermato dallo stesso brocardo per cui **lex posterior generalis non derogat legi priori speciali**.

Cioè di fronte ad una norma speciale la legge generale anche se posteriore soggiace alla legge speciale.

Quindi l’affermazione riportata tra virgolette si scontra con le norme interpretative accettate dalla dottrina che privilegiano il criterio della specialità.

A dimostrazione di quanto fino a qui affermato si consideri inoltre che il principio della preminenza della norma speciale su quella generale è tenuto ben presente dal legislatore che con l’art. 10 della legge 265/1999 modifica l’art. 12 della legge 890/1982 consentendo a tutti gli uffici della P.A. di notificare direttamente i propri atti con le forme della notificazione postale ex lege 890/1982 e pur tuttavia dopo aver disposto tale modifica si preoccupa sempre con l’art. 10 della legge 265/1999 di modificare anche l’art. 18 della legge 689/1981 per consentire la notificazione postale dell’ordinanza ingiunzione da parte dell’ufficio che ha adottato l’atto.

Orbene, che bisogno c’era di modificare l’art. 18 della legge 689/1981 se la modifica dell’art. 12 della legge 890/1982 appena disposta, avesse potuto superare la norma speciale, cioè l’art. 18 della legge 689/1981?

Va quindi ribadito che l’art. 2 RD 639/1910 è norma speciale e prevale sull’art. 10 legge 265/1999 norma generale. Quindi il ricorso all’Ufficiale Giudiziario anziché il Messo Comunale era previsto dal tenore normativo di ieri, in vigenza del TULCP del 1934 e di oggi con l’art. 10 legge 265/1999.

Si ricordi che l’art. 10 della legge 265/1999 ha pure lo scopo di salvaguardare l’autonomia del Comune e infatti consente il ricorso al Messo Comunale quale *“ultima spiaggia”* e quindi è legittimo che il Comune richiesto di notificazione voglia evitare di darvi seguito se le condizioni previste dal legislatore vengono disattese, soprattutto oggi che gli enti locali hanno carenze sempre più importanti di organico e quando il richiedente la notifica abbia altri strumenti previsti dalla legge a cui far ricorso come ad esempio l’Ufficiale Giudiziario.

Oggi eventualmente si potrebbe ipotizzare l’intervento del Messo Comunale solo nell’impossibilità di provvedere alla notificazione a mezzo di servizio postale e a mezzo di Ufficiale Giudiziario, quando ormai nulla resta da perdere (meglio una notifica nulla che una mancata notifica) quando cioè non sia possibile ottenere una notificazione neppure nelle altre forme di previste dalla legge.

Sempre in merito alla prevalenza delle norme speciali su quelle generali, ricordiamo ad esempio che esistono altri atti amministrativi emessi dal Comune che tuttavia richiedono l’intervento dell’Ufficiale Giudiziario, come ad esempio il decreto d’esproprio e di definizione dell’indennità di esproprio.

In tal caso, il DPR 327/2001 dispone che la notificazione avvenga nelle forme degli atti processuali civili ed in particolare l’art. 21 modificato nel 2002, dispone specificamente che la notificazione sia effettuata a mezzo di Ufficiale Giudiziario.

In tal caso la stessa Corte di Cassazione ha specificato la nullità della notificazione effettuata senza avvalersi dell’Ufficiale Giudiziario (Cassazione n. 6191/1995, 11361/1998, 14767/2001).

Altre considerazioni vengono avanzate in merito alla presupposta competenza del Messo Comunale in riferimento alle disposizioni dell’art. 14 della legge 890/1982, che consentono la notifica postale degli atti destinati al contribuente a mezzo di Ufficiale Giudiziario, Messo Comunale e messo dell’amministrazione finanziaria, ritenendo che le ingiunzioni di pagamento, in quanto atti destinati al contribuente, possano essere notificate anche a mezzo di Messo Comunale.

Si tace tuttavia quanto segue: Infatti l’art. 14 continua precisando che: “Sono fatti salvi i disposti di cui agli articoli 26, 45 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e 60 del

decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, nonché le altre modalità di notifica previste dalle norme relative alle singole leggi di imposta.”

Poiché l’art. 2 del RD 639/1910 dispone che la notifica dell’ingiunzione di pagamento sia effettuata a mezzo di Ufficiale Giudiziario e tale competenza è fatta salva per espressa previsione normativa, non è possibile basarsi sull’art. 14 per attribuire competenza notificatoria al Messo Comunale che invece, per espressa previsione normativa è competente a notificare ai sensi dell’art. 26 DPR 602/1973 e art. 60 DPR 600/1973, dovendosi intendere in tal guisa quanto disposto dall’art. 14 della legge 890/1982.

Restano poi le considerazioni sulla competenza notificatoria del Messo Notificatore di cui alla legge 296/2006.

Nella lettera oggetto di questa analisi si afferma che i Comuni non possono chiedere ai Messi Notificatori in questione di provvedere alla notificazione dei loro atti in mancanza di norma avvalitiva.

Sul fatto che il legislatore non abbia espressamente inteso attribuire a tale messo l’incombenza attribuita al Messo Comunale concordiamo, tuttavia a fronte di tale mancanza si consideri che nell’eventualità il Comune intenda aderire alle richieste di notifica di ingiunzione di pagamento a mezzo di Messo Notificatore e questo solitamente avviene se il Comune dispone di Messi Comunali che abbiano anche la qualifica di Messi Notificatori (legge 296/2006), si tratterebbe di soggetti che in base alla legge 296/2006 non sono obbligati a notificare per conto di altri enti e tuttavia possiedono la competenza a notificare l’ingiunzione di pagamento per espressa previsione normativa.

Si consideri infatti che i Comuni che si sono dotati di Messi che riuniscono in unico soggetto la competenza del Messo Comunale e del Messo Notificatore solitamente provvedono ad assolvere le richieste di notifica dell’ingiunzione di pagamento ed anzi spesso questi Comuni hanno scelto di attribuire al Messo Comunale anche le competenze del Messo Notificatore per assolvere a tali richieste oltre che eventualmente alle proprie esigenze in tale campo.

Dal punto di vista giurisprudenziale è appena il caso di far notare quanto la Suprema Corte di Cassazione con sentenza n. 9914/2005 così afferma *“Per quanto riguarda, poi, la notificazione delle ingiunzioni di pagamento (le c.d. ingiunzioni fiscali), è noto che la relativa disciplina risulta dettata dal R.d. 14 aprile 1910 n. 639 (Testo unico delle disposizioni di legge relative alla procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, dei proventi del demanio pubblico e di pubblici servizi e delle tasse sugli affari), il cui art. 2 comma 2 prevedeva che l’ingiunzione, vidimata e resa esecutiva dal pretore (ma v., ora, art. 229 del d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51), “è notificata, nelle forme delle citazioni, da un Ufficiale Giudiziario addetto alla pretura o da un usciere addetto all’ufficio di conciliazione”. Sicché, anche per la notificazione di questo tipo di atti esisteva (nel 1991) una lex specialis, la quale prevedeva specifiche modalità che NON includevano, tra i soggetti abilitati ad eseguirla, i messi comunali (cfr., ad es. Cass. sent. n. 352 del 1979, secondo cui ingiunzione fiscale, emessa norma del R.d. n. 639 del 1910, può essere notificata al contribuente, oltre che dall’ufficiale giudiziario, anche dal messo dell’ufficio di conciliazione).”*

Quindi, dovendo scegliere se far notificare una ingiunzione fiscale al Messo Comunale o al Messo Notificatore riteniamo vada privilegiata la competenza per materia del Messo Notificatore.

**Ciò non toglie che questa Associazione intenda promuovere, come ha già fatto in passato, la competenza del Messo Comunale a notificare anche gli atti della riscossione coattiva a cominciare dall’ingiunzione di pagamento chiedendo che tale competenza venga espressamente prevista da una norma di legge, a garanzia dei Messi Comunali ma anche dei crediti degli Enti Locali.**

Per tal motivo nella circolare A.N.N.A. n. 1/2017 (e non la n. 3/2017) si suggerisce ai Comuni di dotarsi di Messi Notificatori (legge 296/2006) per superare il problema in attesa che il legislatore provveda in merito o che la questione venga risolta a livello giurisprudenziale in modo inequivocabile.

***La Commissione Normativa di A.N.N.A.***