

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAVILLA, DELL'OSSO, GAROFALO
e MARNIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1990

Rivalutazione ed aggiornamento dei compensi per la
notifica degli atti dell'amministrazione finanziaria

ONOREVOLI SENATORI. — La notificazione degli atti costituisce in molti casi la condizione perchè l'azione della pubblica amministrazione possa esplicare i suoi effetti: essa si sostanzia nel rendere noto al cittadino interessato determinati fatti o determinate situazioni.

L'importanza della notificazione e della sua regolarità

Le mancate o irregolari notifiche possono far perdere efficacia ad atti importanti della pubblica amministrazione.

In particolare, nel campo fiscale ed in quello giudiziario, la notifica e la sua

regolarità assumono un rilievo determinante.

La notifica avviene normalmente a mezzo di persona all'uopo incaricata e legittimata, ma può avvenire anche in modo diverso quando la legge lo consente.

Il compito del notificatore, assai delicato per gli effetti disastrosi che può determinare, non è molto complesso ed è ulteriormente facilitato dal fatto che predomina il principio della ricezione più che quello della effettiva conoscenza dell'atto, e che questa si presume quando si può comprovare che è avvenuta effettivamente la consegna.

Se la notificazione a persone fisiche non può essere eseguita mediante diretta conse-

gna nelle mani del destinatario, la consegna dell'atto non è più così semplice come potrebbe apparire a prima vista; infatti, non trovando il diretto interessato, il notificatore deve recarsi al suo domicilio o alla sua residenza e, se qui non è reperito, deve consegnare l'atto a terzi (familiari, domiciliatario, segretari) così come prescrive la legge; se si tratta di notifica a persone giuridiche, ancor più complesso può risultare l'individuare e il reperire la persona fisica idonea a ricevere l'atto da notificare. Ed occorre star bene attenti, perchè una notifica non avvenuta (o avvenuta in modo irregolare, il che può comportare gli stessi effetti) rischia di vanificare il lungo lavoro di analisi e l'accertamento eseguito dagli uffici finanziari, rendere improduttiva di effetti una decisione in materia tributaria e può far svanire il diritto dell'erario a riscuotere anche rilevanti somme per tributi evasi o, comunque, non corrisposti.

Le considerazioni esposte portano alle seguenti conclusioni:

1) l'attività di notificazione è essenziale ed insostituibile per la pubblica amministrazione;

2) il notificatore non deve avere una eccezionale qualifica professionale, ma almeno una discreta preparazione e doti di particolare zelo, onestà, attenzione e precisione scrupolosa, corrispondenti alle responsabilità derivanti dalla funzione di pubblico ufficiale;

3) il suo inquadramento retributivo e il correlativo trattamento economico devono essere di medio livello sia per il tipo di qualificazione professionale richiesto come anche per non rischiare di favorire accordi tra il contribuente (che ha rilevanti interessi economici, in caso di forti evasioni) e il notificatore per aggirare l'obiettivo di una tempestiva e inconfutabile notifica.

*Il problema dei compensi di notifica -
Proposte di aggiornamento*

Gli uffici giudiziari si avvalgono, per le notifiche, di proprio personale addetto a tale servizio: gli aiutanti ufficiali giudiziari.

I comuni hanno nei propri organici i messi notificatori o si avvalgono, in qualche caso, degli appartenenti al Corpo dei vigili urbani.

L'Amministrazione finanziaria dello Stato si avvale di un proprio servizio di notifica, effettua notifiche per posta, esclusa l'imposizione diretta, e si appoggia talora - ove gli enti locali siano disponibili e in grado di farlo - anche sui messi notificatori comunali.

Non si conosce con precisione il numero degli atti da notificare annualmente da parte dell'Amministrazione finanziaria, ma, da alcune stime indicative, si possono determinare in

- 350.000 per le imposte dirette ai quali corrispondono circa 1.100.000 accessi (tentativi notificatori);

- 700.000 per le imposte indirette, commissioni tributarie, intendenza di finanza, ai quali corrispondono circa 2.200.000 accessi.

Da tale stima sono esclusi gli atti relativi all'I.V.A.

Gli atti delle imposte dirette per il loro carattere specifico vengono notificati esclusivamente - salvo gli atti di cui al recente decreto-legge 15 settembre 1990, n. 261, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 1990, n. 331 - a mezzo di messi e le spese di notifica sono a carico dello Stato, comprese quelle postali derivanti dall'articolo 140 del codice di procedura civile, concernente la notifica in caso di assenza o rifiuto alla ricezione, e dall'articolo 139, per consegna al portiere.

Per gli atti delle imposte indirette, le spese sono ripetibili dal contribuente e per gli atti dell'ufficio del registro, compresi quelli relativi all'I.V.A., è ammessa la notifica per posta; gli atti delle commissioni tributarie hanno assunto carattere di semplici «comunicazioni» e sono esenti da spesa di notifica, fatta eccezione di quei pochi casi per i quali il destinatario chiede esplicita formalità notificatoria.

La tariffa, per il messo che esegue la notifica diretta, ossia in trasferta, è stata fissata, con la legge 19 aprile 1982, n. 165,

in lire 200; quella del messo che si avvale del rito postale di cui al secondo comma dell'articolo 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890, richiamantesi al primo comma dell'articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 249, è ridotta della metà (ma non deve essere mai inferiore alle 200 lire). Ne deriva che al messo in trasferta viene corrisposta una indennità inferiore a quella del notificatore di rito postale.

Il costo del rito postale, ferma restando l'invariabilità dell'indennità di funzione del messo, varia con i costi di spedizione stabiliti di volta in volta dal Ministero delle poste. Attualmente tale costo varia attorno alle 7.000 lire per unità.

Dalla ripetibilità al destinatario dei costi di notifica, comprendenti quelli postali e la spettanza al messo, sono esclusi gli atti delle imposte dirette e quelli intendenziali. Le restanti direzioni finanziarie, con il ricupero dei costi di notifica, garantiscono invece la copertura dei relativi capitoli di spesa.

Non considerando il divario di spesa derivante dalle possibili varianti al rito di notifica, quello postale offre all'Amministrazione delle finanze l'unico vantaggio di poter reimpiegare in mansioni interne parte del personale sollevato dalla notifica diretta. Tuttavia, a causa della complicata normativa contenuta nella ritualità postale che ne ritarda l'attuazione, nonchè dei limitati poteri investigativi dell'agente postale, rispetto a quelli attribuiti al messo finanziario, gli uffici impositori, specie in prossimità scadenziarie ed in presenza di accertamenti di rilevanti importi, preferiscono avvalersi del rito diretto con personale proprio, di per sè meno oneroso e più affidabile.

Da alcuni anni i notificatori finanziari sono in agitazione per diversi motivi:

1) perchè la loro funzione è alternativa alle esigenze rilevabili dal singolo titolare d'ufficio, il quale in virtù della lettera a) del primo comma dell'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, ha facoltà di nomina, all'interno del proprio ufficio, di un imprevisato numero di notificatori che si rileva,

date le esigenze di altri servizi non meno importanti, inferiore a quelle richieste dalla vastità del territorio combinata alla scadenza dei termini di notifica;

2) perchè l'Amministrazione finanziaria mantiene diviso il servizio notificatorio di ciascuna direzione dalle altre, sicchè uno stesso destinatario può essere visitato contemporaneamente da più messi;

3) per la mancanza di più precise istruzioni da parte della direzione generale dell'Amministrazione finanziaria riguardo alle modalità da seguire nella notifica di atti in alcuni casi controversi, in quanto il comportamento di alcuni messi notificatori è stato contestato e messo sotto accusa e talvolta ha anche visto l'avvio di un procedimento penale da parte della magistratura;

4) per la insufficienza dei compensi attribuiti ai messi notificatori, in assoluto ed anche in relazione al trattamento economico dei messi dipendenti da altre amministrazioni (ufficiali giudiziari e messi comunali);

5) per il loro inquadramento; le mansioni di notifica sono inserite al 9° punto della IV qualifica funzionale, mentre, in realtà, dovrebbero rientrare tra quelle previste alla VI qualifica, già riconosciuta alla funzione svolta dai notificatori di grazia e giustizia con l'articolo 38 della legge 11 luglio 1980, n. 312, in considerazione della loro importanza e del fatto che presuppongono una adeguata qualificazione professionale.

La presente proposta di legge è volta ad affrontare il punto 4) sopra indicato, che pare risolvibile soltanto con una iniziativa di carattere legislativo e che è giusto ed opportuno definire in tempi brevi.

Attualmente esiste una profonda sperequazione nel trattamento riservato alla funzione di notificazione nelle diverse amministrazioni.

I messi comunali hanno compensi variabili da città a città, generalmente si avvalgono dei mezzi di trasporto messi a disposizione dal comune, e non hanno spese e rischi a loro carico e svolgono il servizio durante le ore normali del turno di lavoro.

Ad esempio, il comune di Roma per le notifiche degli atti a carico dei trasgres-

sori delle norme del codice stradale, con delibera della giunta municipale n. 1179 del 29 dicembre 1986, stabili in lire 1.250 per ogni notifica la somma da porre a carico dei trasgressori, destinando lire 1.000 all'agente notificatore che ha eseguito la notifica.

Il Ministero di grazia e giustizia con decreto ministeriale 18 dicembre 1989 ha fissato l'indennità di accesso agli aiutanti ufficiali giudiziari nella seguente misura:

fino a 3 km lire 1.830;

fino a 5 km lire 2.340;

fino a 10 km lire 4.250;

fino a 15 km lire 6.050;

fino a 20 km lire 7.400;

oltre i 20 km: ogni 6 km (o frazione superiore a 3 km) una aggiunta di lire 1.850.

La notifica con rito postale di cui al secondo comma dell'articolo 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890, richiamantesi al primo comma dell'articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 249, stabilisce l'indennità di funzione notificatoria, a seconda dei casi, in lire 375, 300 oppure 250, comunque mai inferiore alle 200 lire.

I notificatori dell'amministrazione finanziaria, viaggiano con proprio automezzo assumendo a proprio carico ogni onere relativo ai costi diretti e indiretti ed alla copertura assicurativa, senza diritto a rimborsi spese o diaria o ad indennità di missione, e percepiscono lire 200 per ogni notifica; il loro servizio ha un ambito assai ampio che supera i confini comunali e spesso coincide con il territorio della provincia.

La nuova misura del compenso per ogni notifica effettuata potrebbe equamente essere stabilita facendo media tra le tariffe già definite per gli aiutanti ufficiali giudiziari

dal decreto ministeriale 18 dicembre 1989 del Ministro di grazia e giustizia e cioè in lire 5.000 indipendentemente dalla distanza chilometrica.

Tale importo fisso è da ritenersi equo, anche se assai inferiore alle altre tariffe fissate per gli stessi ufficiali giudiziari e per i loro aiutanti; infatti gli atti dell'amministrazione finanziaria da notificare in ogni singola zona sono raramente isolati, come invece accade più frequentemente per l'amministrazione della giustizia e perciò anche l'applicazione di una tariffa unica è da considerarsi in buona parte giustificata. Al Ministro dovrebbe, poi, essere affidato il mandato di verificare nel tempo la congruità degli stessi compensi e la facoltà di adeguarli periodicamente in relazione all'andamento del valore della moneta, dei costi e delle retribuzioni.

L'applicazione di tale tariffa nei compensi di notifica dovrebbe comportare una spesa annuale di circa 12 miliardi e cioè una maggiore spesa di circa 9 miliardi e 480 milioni ad anno.

Tale maggiore spesa risulta coperta dallo stanziamento previsto, in lire 13 miliardi per l'anno 1991 e in lire 14 miliardi a decorrere dall'anno 1992 in poi, nel comma 7 dell'articolo 3 del decreto-legge 15 settembre 1990, n. 261, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 1990, n. 331, tale stanziamento copriva le spese degli atti da notificare a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento (lire 7.000 circa per ogni atto da notificare). È evidente che se le notifiche avverranno, almeno in parte, mediante il sistema alternativo della notifica effettuata da mezzi notificatori già in servizio, non si avranno eccedenze rispetto al previsto, ma anzi economie di spesa.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il compenso di cui al terzo comma dell'articolo 3 della legge 19 aprile 1982, n. 165, previsto a titolo di rimborso spese per ogni notificazione di atti dell'amministrazione finanziaria, è elevato a lire 5.000 dal 1° gennaio 1991.

Art. 2.

1. È abrogato il primo comma dell'articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 249. L'elevazione del compenso di cui all'articolo 1 non compete al messo speciale che si avvale del rito postale ai sensi della legge 20 novembre 1982, n. 890, e del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni (norme generali e servizio della corrispondenza e dei pacchi), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655.

2. Il Ministro delle finanze, può aggiornare, con proprio decreto, il compenso stabilito all'articolo 1, ogni due anni, in relazione all'andamento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, rilevato dall'Istituto nazionale di statistica.

Art. 3.

1. Le spese per i compensi di notifica, stabiliti all'articolo 1, le spese postali in applicazione della legge 20 novembre 1982, n. 890, e quelle derivanti dall'applicazione degli articoli 139 e 140 del codice di procedura civile, sono ripetibili anche nei confronti dei destinatari di atti ad imposizione diretta ed esibibili tramite ruoli di esazione abbinati alla riscossione dei tributi

rettificati con accertamento, secondo modalità da determinare con decreto del Ministro delle finanze.

Art. 4.

1. Alla copertura della spesa, derivante dalla presente legge, si provvede con gli stanziamenti di cui ai capitoli 4652 e 3854 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, integrati con quota parte delle somme stanziare di cui al comma 7 dell'articolo 3 del decreto-legge 15 settembre 1990, n. 261, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 1990, n. 331, e, successivamente, in relazione alle maggiori entrate previste dalla presente legge, attraverso il recupero derivante dalla ripetibilità delle spese di notifica, poste a carico dei destinatari.

2. Tali somme sono accreditabili ed erogabili con capitoli 4661 e 3860 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.