

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 12 febbraio 2008 n. 493

Pres. Carboni, Est Lipari - Barone ed altri (Avv.ti G. ed F. Gualandi) c. Comune di Bologna (Avv.ti Simoni, Capello Castagna e Stella Richter) e Ministero delle Finanze (n.c.) - (conferma T.A.R. Emilia Romagna - Bologna, Sez. II, sent. 21 ottobre 1998, n. 346).

Pubblico impiego - Dipendente enti locali - Messi notificatori - Compenso per l'effettuazione delle notifiche di atti nell'interesse dell'amministrazione finanziaria dello Stato - Non spetta - Ragioni.

Ai dipendenti di un Comune che svolgono l'attività di messi notificatori, essendo inquadrati nella IV qualifica funzionale, con il profilo professionale di "addetto al servizio di notificazione degli atti", nell'area giuridica e amministrativa, non spetta il diritto al compenso per l'effettuazione delle notifiche di atti nell'interesse dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Il principio di onnicomprensività della retribuzione impedisce infatti di attribuire compensi aggiuntivi per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici; in tale ambito si colloca anche l'attività di notificazione svolta dai messi comunali nell'interesse dell'amministrazione finanziaria, tenendo conto della evoluzione dell'ordinamento (1).

(1) Nella motivazione della sentenza in rassegna si dà lealmente atto del fatto che in precedenza (con decisione del Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 1994, n. 1183) era stata affermata la sussistenza del diritto dei dipendenti comunali messi notificatori ad ottenere un compenso per l'espletamento del servizio delle notificazioni, qualificato come aggiuntivo e autonomamente disciplinato, quanto all'aspetto retributivo.

Detta pronuncia, tuttavia, come precisato con la sentenza in rassegna, si riferisce ad un contesto ordinamentale e temporale, nel quale il principio della onnicomprensività retributiva e della contrattualizzazione della disciplina dei compensi spettanti al personale non era ancora completamente attuato.

In ogni caso, poi, secondo la sentenza in rassegna, occorre considerare con attenzione anche il quadro mansionario concretamente attribuito, di volta in volta, ai dipendenti addetti al servizio di notificazione. In tale prospettiva, non poteva essere trascurato che le attività assegnate agli appellanti nella specie consistevano proprio "nella funzione di notificazione degli atti di pertinenza del comune e nelle altre incombenze spettanti per legge e per regolamento al messo comunale".

Solo il quadro normativo preesistente al 1979 permetteva il riconoscimento, in favore dei messi comunali, di un compenso aggiuntivo per ogni atto dell'Amministrazione finanziaria notificato. Vi erano, infatti, almeno tre disposizioni che portavano a tale conclusione:

- a) l'art. 1 della legge 27 febbraio 1955 n. 83, che riconosceva ai messi comunali un compenso di lire 25 per ogni atto notificato ad istanza dell'Amministrazione finanziaria;
- b) l'art. 1 della legge 24 febbraio 1971 n. 114, che elevava a lire 50 o a lire 100 il compenso per le dette notifiche);
- c) l'art. 1 della legge 10 maggio 1976 n. 249, che fissava il compenso in una misura variabile da lire 500 a lire 750, a seconda della classe demografica del comune.

Successivamente, le tre disposizioni richiamate sono state superate, per abrogazione implicita o esplicita.

In particolare, in sede interpretativa giurisprudenziale si è chiarito che:

- il diritto dei messi notificatori al compenso per gli atti notificati a richiesta dell'Amministrazione finanziaria, previsto da specifiche norme di legge, è stato soppresso dall'art. 19 del D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191; peraltro la disposizione dell'art. 34 della legge 18 febbraio 1999 n. 28 - concernente il riordino dei compensi spettanti ai Comuni per la notificazione degli atti a mezzo dei messi comunali su richiesta di uffici della Pubblica amministrazione - prevede come unica destinataria l'Amministrazione comunale, con la conseguenza che deve essere esclusa, almeno a livello implicito, qualsiasi volontà legislativa di attribuire un particolare compenso per ogni atto notificato al singolo messo comunale (cfr. T.A.R. Basilicata 13 luglio 2004 n. 725 e T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 20 settembre 2001 n. 5415 e 10 maggio 2000 n. 2343);

In senso analogo, la giurisprudenza ha affermato che, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti degli Enti locali, fissato dall'art. 19 D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191, ai dipendenti comunali con la qualifica di messo non spetta alcun compenso aggiuntivo per l'attività di notificazione di atti richiesta al Comune dall'Amministrazione finanziaria, rientrando tali funzioni tra gli ordinari compiti d'ufficio spettanti ai detti dipendenti (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, - 25 gennaio 2003 n. 117 e 15 aprile 2000 n. 421);

Ancora, si è stabilito che, in tema di notifica degli avvisi di accertamento tributario, qualora l'Amministrazione finanziaria, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 600 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, richieda al Comune di provvedere all'incombente a mezzo di messi comunali, si instaura, tra Amministrazione statale ed Ente locale, un rapporto di preposizione gestoria che deve essere qualificato come mandato ex lege, la cui violazione costituisce, se del caso, fonte di responsabilità esclusiva a carico del Comune, non essendo ravvisabile l'instaurazione di un rapporto di servizio diretto tra Amministrazione finanziaria e messi comunali, che operano alle esclusive dipendenze dell'Ente territoriale (cfr. T.A.R. Veneto 22 agosto 2002 n. 4508);

Infatti, deve escludersi che tra i messi comunali e l'Amministrazione richiedente la notifica corra un rapporto diretto (Cass., SS.UU., 6 giugno 1997 n. 5069, Cass. 16 giugno 1998 n. 5987 e T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 novembre 1997 n. 527).

E' apparsa inoltre significativa la circostanza che sia intervenuto, in epoca successiva, un nuovo assetto della materia, costituito dall'art. 54 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, secondo il quale i messi notificatori sono stati destinatari del compenso pari al 35% degli introiti per le notifiche. Tale evenienza conferma come sia indispensabile, per il riconoscimento della pretesa indennità in favore del personale dipendente, una norma specifica che lo consenta.

Documenti correlati:

CONSIGLIO DI STATO SEZ. IV, sentenza 19-2-2007, n. 850, pag. http://www.lexitalia.it/p/71/cds4_2007-02-19.htm (sull'impossibilità per i Comuni di determinare i compensi dovuti ai messi comunali per le notifiche e sui limiti entro i quali i Comuni stessi possono regolamentare il servizio).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5196/1999, proposto da PINA BARONE, LINDA BENASSU', ISA BENVENUTI, ROBERTA BOLLATTO, RAFFAELLA BRATTI, LORENA BUSANI, DOMENICA CASANOVA, ADRIANO CANARINI, SIMONETTA CASTELLARI, CATIA CIRELLI, MARIA GRAZIA DE MATTIA, ENZO DI CANDILO, VILMA FABBIANI, G. MARA FARINELLI, FERRUCCI ALBERTO, NADIA FINI, BARBARA FRANZAROLI, ALESSANDRA FRASCARI, DAVIDE LIPPARINI, MARINA MAZZANTI, SILVIA MAZZOCCHI, PIETRO MONGIELLO, EMANUELA NOVIELLO, MANUELA PASELLI, PATRIZIA POSSATI, ANNA RITA SANDRI, PATRIZIA TEGA, ASSUNTA TRIFONE, SILVIA ZAMBONI, rappresentati e difesi dagli Avvocati Gilberto Gualandi e Federico Gualandi ed elettivamente domiciliati presso lo studio del Dott. Gian Marco Grez, in Roma, Lungotevere Flaminio, n. 46, Palazzo IV, scala B.

CONTRO

il comune di Bologna, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli Avvocati Luisa Simoni, Annamaria Capello Castagna e Prof. Giorgio Stella Richter, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Orti della Farnesina, n. 126.

Nonché contro il Ministero delle finanze, non costituito in giudizio.
per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione Seconda, 21 ottobre 1998, n. 346.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

Esaminate le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 23 ottobre 2007, il Consigliere Marco Lipari;

Uditi GLI AVV.TI Saporito per delega di Gualandi e Sanino per delega di Stella Richter, come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La sentenza impugnata ha respinto il ricorso proposto dagli attuali appellanti, e da altri 3 ricorrenti, dipendenti del comune di Bologna, volto all'accertamento del loro diritto ad ottenere la corresponsione del compenso per gli atti notificati a richiesta dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Gli appellanti ripropongono e sviluppano gli argomenti difensivi disattesi dal tribunale.

Il comune resiste al gravame.

DIRITTO

Gli appellanti, ricorrenti in primo grado, sono dipendenti del comune di Bologna, inquadrati nella IV qualifica funzionale, con il profilo professionale di "addetto al servizio di notificazione degli atti", nell'Area giuridica e amministrativa.

In tale veste rivendicano il diritto al compenso per l'effettuazione delle notifiche di atti nell'interesse dell'amministrazione finanziaria dello Stato, pari a lire tremila per ogni atto.

L'appello è infondato.

Infatti, il principio di onnicomprensività della retribuzione impedisce di attribuire compensi aggiuntivi per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici.

In tale ambito si colloca anche l'attività di notificazione svolta dai messi comunali nell'interesse dell'amministrazione finanziaria, tenendo conto della evoluzione dell'ordinamento.

Il Collegio è consapevole della decisione della Sezione, 20 ottobre 1994, n. 1183, la quale ha affermato la sussistenza del diritto dei dipendenti comunali messi notificatori ad ottenere un compenso aggiuntivo per l'espletamento del servizio delle notificazioni, qualificato come aggiuntivo e autonomamente disciplinato, quanto all'aspetto retributivo.

Detta pronuncia, tuttavia, si riferisce ad un contesto ordinamentale e temporale, nel quale il principio della onnicomprensività retributiva e della contrattualizzazione della disciplina dei compensi spettanti al personale non era ancora completamente attuato.

In ogni caso, poi, occorre considerare con attenzione anche il quadro mansionario concretamente attribuito, di volta in volta, ai dipendenti addetti al servizio di notificazione. In tale prospettiva, non può essere trascurato che le attività assegnate agli attuali appellanti consistono proprio "nella funzione di notificazione degli atti di pertinenza del comune e nelle altre incombenze spettanti per legge e per regolamento al messo comunale".

Non risulta smentita, poi, l'affermazione del comune di Bologna, secondo il quale anche la notificazione degli atti nell'interesse dell'amministrazione finanziaria dello Stato si svolge nel normale orario di ufficio e mediante l'utilizzo degli strumenti organizzativi messi a disposizione dall'amministrazione.

Numerose disposizioni succedutesi nel tempo, poi, hanno evidenziato la sussistenza del dovere istituzionale dei messi comunali di effettuare le prescritte attività di notifica anche in relazione agli atti di competenza dell'amministrazione finanziaria (fra le tante: art. 32 del D.P.R. n. 636/1972; art. 60 del D.P.R. n. 600/1973).

Solo il quadro normativo preesistente al 1979 permetteva il riconoscimento, in favore dei messi comunali, di un compenso aggiuntivo per ogni atto dell'Amministrazione finanziaria notificato. Vi erano, infatti, almeno tre disposizioni che portavano a tale conclusione:

- l'art. 1 della legge 27 febbraio 1955 n. 83, che riconosceva ai messi comunali un compenso di lire 25 per ogni atto notificato ad istanza dell'Amministrazione finanziaria;
- l'art. 1 della legge 24 febbraio 1971 n. 114, che elevava a lire 50 o a lire 100 il compenso per le dette notifiche);
- l'art. 1 della legge 10 maggio 1976 n. 249, che fissava il compenso in una misura variabile da lire 500 a lire 750, a seconda della classe demografica del comune.

Successivamente, le tre disposizioni richiamate sono state superate, per abrogazione implicita o esplicita.

In particolare, l'art. 19, comma 4, del D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191 ha espressamente stabilito che "al personale dipendente degli Enti locali di cui all'art. 1 compete esclusivamente la retribuzione annua lorda derivante dal trattamento economico di livello e dalla progressione economica orizzontale, inglobante qualsiasi retribuzione per prestazioni a carattere sia continuativo che occasionale ad eccezione del compenso per lavoro straordinario, dell'indennità di missione e

trasferimento, dell'indennità per la funzione di coordinamento di cui all'art. 24, del compenso per servizio ordinario notturno e festivo nonché delle indennità per maneggio valori, per radiazioni ionizzanti e per profilassi antitubercolare da determinare con le modalità di cui al regolamento di attuazione della legge n. 734 del 1973, approvato con D.P.R. n. 146 del 1975, e successive modificazioni, nonché con le modalità previste dalla legge n. 310 del 1953",

Mediante tale norma è stata cristallizzato esplicitamente il principio di onnicomprensività del trattamento economico del personale degli enti locali, con la conseguente abrogazione di tutte le disposizioni, anche di valore legislativo, prevedenti componenti retributive non rientranti nell'elencazione prevista dall'art. 19, comma 4.

Alla modifica del 1979 sono poi seguiti altri due interventi normativi di rilievo. L'art. 4, comma 2, della legge 12 luglio 1991 n. 202 ha abrogato l'art. 4, comma 1, della legge n. 249 del 1976. L'art. 34 della legge 18 febbraio 1999 n. 28 ha previsto una nuova disciplina, ad efficacia retroattiva, dei compensi di notifica, affermando che "a decorrere dal 27 luglio 1991 e fino all'entrata in vigore della disciplina concernente il riordino dei compensi spettanti ai Comuni per la notificazione degli atti a mezzo dei messi comunali su richiesta di uffici della Pubblica amministrazione, al Comune spetta, ove non corrisposta, la somma di lire tremila per ogni singolo atto dell'Amministrazione finanziaria notificato".

In base a tale norma, il compenso per le notificazioni va corrisposto alle amministrazioni comunali e non già ai dipendenti.

Una ulteriore conferma della correttezza di questa interpretazione, deriva dal tenore dell'art. 10 della legge 3 agosto 1999 n. 265, secondo il quale "le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni, possono avvalersi, per le notificazioni dei propri atti, dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o alle altre forme di notificazione previste dalla legge. Al Comune che vi provvede spetta da parte dell'Amministrazione richiedente, per ogni singolo atto notificato, oltre alle spese di spedizione a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento, una somma determinata con decreto dei Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'interno e delle finanze".

In tale solco si è inserita la interpretazione giurisprudenziale successiva, che sottolinea il rapporto di immedesimazione organica diretta tra Amministrazione finanziaria e singolo messo notificatore.

In particolare, in sede interpretativa giurisprudenziale si è chiarito che:

- il diritto dei messi notificatori al compenso per gli atti notificati a richiesta dell'Amministrazione finanziaria, previsto da specifiche norme di legge, è stato soppresso dall'art. 19 del D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191; peraltro la disposizione dell'art. 34 della legge 18 febbraio 1999 n. 28 - concernente il riordino dei compensi spettanti ai Comuni per la notificazione degli atti a mezzo dei messi comunali su richiesta di uffici della Pubblica amministrazione - prevede come unica destinataria l'Amministrazione comunale, con la conseguenza che deve essere esclusa, almeno a livello implicito, qualsiasi volontà legislativa di attribuire un particolare compenso per ogni atto notificato al singolo messo comunale (cfr. T.A.R. Basilicata 13 luglio 2004 n. 725 e T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 20 settembre 2001 n. 5415 e 10 maggio 2000 n. 2343);

In senso analogo, la giurisprudenza ha affermato che, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti degli Enti locali, fissato

dall'art. 19 D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191, ai dipendenti comunali con la qualifica di messo non spetta alcun compenso aggiuntivo per l'attività di notificazione di atti richiesta al Comune dall'Amministrazione finanziaria, rientrando tali funzioni tra gli ordinari compiti d'ufficio spettanti ai detti dipendenti (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, - 25 gennaio 2003 n. 117 e 15 aprile 2000 n. 421);

Ancora, si è stabilito che, in tema di notifica degli avvisi di accertamento tributario, qualora l'Amministrazione finanziaria, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 600 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, richieda al Comune di provvedere all'incombente a mezzo di messi comunali, si instaura, tra Amministrazione statale ed Ente locale, un rapporto di preposizione gestoria che deve essere qualificato come mandato ex lege, la cui violazione costituisce, se del caso, fonte di responsabilità esclusiva a carico del Comune, non essendo ravvisabile l'instaurazione di un rapporto di servizio diretto tra Amministrazione finanziaria e messi comunali, che operano alle esclusive dipendenze dell'Ente territoriale (cfr. T.A.R. Veneto 22 agosto 2002 n. 4508);

Infatti, deve escludersi che tra i messi comunali e l'Amministrazione richiedente la notifica corra un rapporto diretto (Cass., SS.UU., 6 giugno 1997 n. 5069, Cass. 16 giugno 1998 n. 5987 e T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 novembre 1997 n. 527).

Da ultimo, appare significativa la circostanza che sia intervenuto, in epoca successiva, un nuovo assetto della materia, costituito dall'art. 54 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, secondo il quale i messi notificatori sono stati destinatari del compenso pari al 35% degli introiti per le notifiche.

Tale evenienza conferma come sia indispensabile, per il riconoscimento della pretesa indennità in favore del personale dipendente, una norma specifica che lo consenta.

È appena il caso di osservare che le recenti decisioni della IV Sezione (19 febbraio 2007, n. 850 e 14 febbraio 2006, n. 604), citate dagli appellanti, non alterano la conclusione raggiunta, perché esse si limitano ad affermare la persistente vigenza dell'obbligo dell'amministrazione finanziaria di corrispondere ai comuni un compenso per l'effettuazione delle notifiche, senza prendere alcuna esplicita posizione sulla fondatezza della pretesa economica fatta valere dai dipendenti.

Al riguardo, è necessario chiarire che, contrariamente a quanto ritenuto dagli appellanti, le somme liquidate dall'amministrazione finanziaria non sono incassate dal comune di Bologna "senza titolo". Infatti, dette somme sono destinate a compensare, almeno in parte, il servizio erogato dall'ente locale a vantaggio dell'amministrazione statale.

Ma ciò non significa affatto che si tratti di somme destinate alla retribuzione dei singoli messi comunali.

In definitiva, quindi, l'appello deve essere respinto.

Le spese possono essere compensate, considerando la complessità delle questioni giuridiche trattate.

Per Questi Motivi

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, respinge l'appello, compensando le spese;

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 23 ottobre 2007, con l'intervento dei signori:

Raffaele Carboni Presidente

Marco Lipari - Consigliere Estensore

Caro Lucrezio Monticelli - Consigliere

Marzio Branca - Consigliere -

Nicola Russo - Consigliere
L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
f.to Marco Lipari f.to Raffaele Carboni
DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 12/02/2008.