



COMUNE DI PALERMO

Ufficio di Staff del Segretario Generale

Piazza Pretoria n. 1 Palermo
Tel: 091/7402305 – fax: 091/7402478
e-mail: segretariogenerale@comune.palermo.it

Palermo 10/03/2016

prot. n. 194551/USG

Responsabili del procedimento: Funz. amministrativo D.ssa Nicoletta Mangiapane
Funz. amministrativo D.ssa M.C. Scalia (e-mail: m.c.scalia@comune.palermo.it)

OGGETTO: Procedure espropriative e gestione del contenzioso.

E-mail

g.sacco@comune.palermo.it
dell'Ufficio

Al Sig. Dirigente Responsabile

Espropriazioni e Contenzioso

g.geraci@comune.palermo.it

Al Sig. Avvocato Capo

c.agnello@comune.palermo.it

Al Sig. Ragioniere Generale

b.basile@comune.palermo.it

e, p.c.

Al Sig. Capo Area Amministrativa della
Riqualificazione Urbana e delle
Infrastrutture

dirigenti@comune.palermo.it

Ai Sigg. Dirigenti.

Con riferimento all'argomento in epigrafe, si riscontra la richiesta formulata dal Dirigente Responsabile dell'Ufficio Espropriazioni e Contenzioso, in ultimo con nota prot. n. 888449 del 18/11/2015, in ordine all'individuazione dell'esatto *iter* da seguire per l'esecuzione di sentenze favorevoli all'Amministrazione comunale.

A tal fine lo scrivente ha ritenuto di dover chiedere in data 15/12/2015 ulteriori informazioni in merito sia all'Avvocatura comunale, con nota prot. n. 965430/USG, che al Servizio TOSAP /ICP e Ruoli minori, con nota prot. n. 965475/USG; tali informazioni sono state rese, rispettivamente, con note prot. n. 13201 del 11/01/2016 e prot. n. 1002346 del 30/12/2015.

Esaminata la questione anche alla luce delle informazioni fornite, si evidenzia preliminarmente che la complessa normativa sulla riscossione tramite ruoli (definita dall'Avvocatura quale "*naturale – e certamente più idoneo – strumento per il recupero dei crediti in oggetto*") è stata posta dal legislatore essenzialmente per la materia tributaria, della quale disciplina la fase della riscossione, pur potendo trovare applicazione per l'incasso anche dei crediti di natura non tributaria degli enti pubblici.

Ed indubbiamente, per gli enti privi nelle proprie dotazioni organiche della figura dell'Avvocato, la riscossione mediante ruoli esattoriali costituisce senz'altro un vantaggioso strumento per il recupero del credito giacché l'eventuale ricorso ad un professionista legale esterno,

ai fini della procedura esecutiva giudiziale, sarebbe assai più oneroso, fermo restando che la riscossione esattoriale implica comunque un costo per l'ente creditore, in quanto, ove il pagamento della cartella esattoriale venga effettuato dal debitore entro i 60 giorni dalla notifica, una percentuale degli oneri dovuti all'Agente di riscossione¹ è posta per legge a carico dell'ente pubblico.

Chiarito che il parere verte sulle procedure di riscossione dei crediti derivanti da sentenze favorevoli, e quindi di crediti di natura non tributaria, occorre al riguardo distinguere due diverse tipologie di sentenze, come anche rilevato dall'Avvocatura comunale nella nota prot. n. 172754 del 03/03/2015.

La prima si riferisce alle sentenze *“che portano una chiara statuizione di condanna della controparte”*, per le quali esiste già un titolo giudiziale esecutivo relativo ad un *“diritto certo, liquido ed esigibile”* ex art. 474 c.p.c., che consente l'esecuzione coattiva, sia nelle forme del codice di procedura civile che mediante iscrizione a ruolo e, dunque, *“è superfluo il ricorso alla procedura di cui al R.D. n. 639/1910 [...] al fine di costituire un titolo per la successiva iscrizione ai ruoli minori”*.

La seconda tipologia riguarda le sentenze che, seppur favorevoli, non portano *“una chiara statuizione di condanna della controparte alla restituzione o l'esatta quantificazione delle somme per cui è credito del Comune”* ove la mancanza di un titolo esecutivo relativo ad un *“diritto certo, liquido ed esigibile”* ex art. 474 c.p.c., non consente l'immediata esecuzione forzata in applicazione della disciplina codicistica sicché *“il ricorso alla procedura di cui al suddetto R.D.”* appare l'opzione più rapida per la realizzazione del credito vantato dall'Amministrazione, in quanto consente di *“precostituire un titolo per la successiva iscrizione al ruolo delle somme”*.

Si rileva, altresì, che in entrambe le suddette tipologie, ove vi sia la condanna di parte soccombente al pagamento delle spese legali, queste ultime sono sempre quantificate dal giudice in sentenza.

Ciò premesso, si rappresenta quanto di seguito esposto.

1) La sentenza esecutiva di condanna al pagamento di *“somme ivi già quantificate”*², che costituisce titolo giudiziale esecutivo relativo ad un *“diritto certo, liquido ed esigibile”* ex art. 474 c.p.c., consente certamente il ricorso alla procedura giudiziale per l'esecuzione forzata nelle forme previste dal codice di procedura civile; inoltre, in tal caso, anche se dovesse scegliersi la procedura della riscossione mediante iscrizione a ruolo, sarebbe comunque inutile il ricorso alla procedura di cui al R.D. n. 639/1910 che produrrebbe il solo effetto della duplicazione del titolo esecutivo.

Ai fini della corretta individuazione delle procedure finalizzate al recupero delle somme per effetto delle suddette sentenze esecutive di condanna, occorre indubbiamente applicare i principi posti dall'art. 97 della Costituzione nonché i principi normativi di efficacia, efficienza ed economicità di cui al comma 1, dell'art. 1 della L.R. 30 aprile 1991, n. 10 che sicuramente impongono anche di non sostenere costi non necessari a carico dell'Ente.

¹ Come previsto dall'art. 9 del D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 159 (*“Misure per la semplificazione razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a, della legge 11 marzo 2014, n. 23”*), che ha sostituito l'art. 17 del D. Lgs. 13 aprile 1999, n.112 (*“Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337”*), per i carichi affidati all'Agente della riscossione, a far data dal 01/01/2016, gli *“oneri di riscossione”*, quantificati nella misura del 6%, hanno sostituito l'aggio, già determinato nella misura del 9% dall'01/01/2009 per i ruoli emessi fino al 31/12/2012 e nella misura dell'8% per i ruoli emessi dall'01/01/2013 al 31/12/2015.

² O comunque esattamente quantificabili, quali oneri accessori (interessi, rivalutazione monetaria, ecc.), oneri contributivi (versamenti previdenziali) e fiscali (IVA, imposta di registro, ecc.).

In applicazione dei superiori principi normativi non si ritiene di poter condividere la tesi dell'Avvocatura comunale, secondo la quale il ricorso all'iscrizione ai ruoli minori sia *“la via più conveniente e opportuna da seguire, in ragione dei maggiori costi e delle lungaggini (certamente non inferiori) relative ad un procedura esecutiva regolata dalle norme del codice di procedura civile”* in quanto *“la procedura esecutiva a norma del codice di procedura civile [...] è soggetta all'opposizione di controparte e all'eventuale sospensione dell'esecuzione in caso di opposizione; essa, inoltre, ha un costo economico che non vi è ragione alcuna di sostenere”*³.

Invero si osserva che, secondo la normativa vigente, il ricorso alla procedura di iscrizione ai ruoli minori è comunque soggetto ad eventuali impugnazioni da parte dell'obbligato il quale può proporre opposizione avverso l'esecuzione esattoriale mediante impugnazione dei ruoli.

Infatti, come espressamente statuito dall'art. 29, commi 1 e 2, del D. Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, le cartelle di pagamento emesse per il recupero delle entrate non tributarie del Comune sono soggette, innanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, sia alla contestazione in merito alla pretesa impositiva (*ex art. 615 c.p.c.*) che alla contestazione inerente la regolarità formale del ruolo (*ex art. 617, c.p.c.*)⁴.

Il giudice adito, altresì, potrebbe sospendere la riscossione, *ex art.29*, commi 1 e 3, D. Lgs. n. 46/1999.

Inoltre, occorre valutare che, come già rilevato dal Dirigente del Servizio TOSAP/ICP e Ruoli Minori, il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'Agente per la Riscossione è stato via via prorogato nel tempo e, da ultimo, *“la legge di stabilità 2015 (L.190/2014) ha prorogato per l'ennesima volta la data entro cui Equitalia deve consegnarle: per i ruoli consegnati nel 2014 entro il 31/12/2017; per quelli del 2013 entro il 31/12/2018; per l'anno 2012 entro il 31/12/2019 e così via per i ruoli consegnati negli anni precedenti fino a quelli relativi al 2000. I Comuni potranno gradualmente controllare dal 2018 al 2033 (ci sono due anni di tempo per controllare le comunicazioni) il 5% delle quote iscritte al ruolo e non riscosse, superiori ai 300 euro”*, con conseguenti ritardi nella definizione delle procedure in argomento.

Per quanto sopra, poiché il ricorso alla procedura di iscrizione ai ruoli minori per il recupero del credito non esclude per l'Amministrazione comunale ulteriori *“lungaggini”*, per la soluzione della questione appare dirimente la considerazione che il ricorso all'esecuzione esattoriale comporta, certamente, maggiori oneri a carico dell'Ente rispetto alla procedura di riscossione coattiva prevista dal codice di procedura civile.

Ed infatti, oltre ai tempi⁵ necessari per l'auspicabile introito delle somme, la cui durata prolungata determina uno svantaggio economico per le casse comunali, il ricorso ai servizi di

³ Cfr nota prot. n. 172754 del 03/03/2015, confermata nei contenuti con successiva nota prot. n. 13201 del 11/01/2016.

⁴ Sicché quanto al riguardo asserito dall'Avvocatura nella citata nota del 11/01/2016, circa l'inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi, regolate, rispettivamente, dagli artt. 615 c.p.c. e 617 c.p.c., trova applicazione solo per le entrate diverse da quelle indicate dal comma 1, del citato art. 29 D. Lgs. 46/1999.

⁵ Si richiama a tal proposito quanto asserito dal Dirigente dell'Ufficio Espropriazioni con la nota prot. n. 453542 del 05/06/2015: *“in considerazione dello scarso esito delle attività svolte da Riscossione Sicilia per tutti quei crediti per i quali si è proceduto l'iscrizione ai ruoli minori.[...] per ruoli emessi nell'anno 2012 l'Agente per la riscossione a distanza di tre anni ha risposto (v. nota prot. 4615/2015) che <<lo scrivente sta provvedendo ad avviare le procedure cautelari/esecutive individuate in coerenza con le informazioni in merito alla possidenza reddituale/patrimoniale acquisite>>”*; nonché il dato significativo accertato dalla Dirigente del Servizio TOSAP/ICP e Ruoli Minori che nella citata nota del 30/12/2015, che dall'anno 2010 *“sul [...] carico a ruolo è stato riscosso 474.576,18, rateizzato 814.098,22; rimane da riscuotere 10.972.574,56”*.

Riscossione Sicilia S.p.A. sconta, come già evidenziato, la corresponsione degli oneri di riscossione, in quota parte a carico dell'ente creditore, con ulteriori esborsi per il Comune di Palermo.

Per contro, nella procedura di esecuzione coattiva nelle forme prescritte dal codice di procedura civile, anch'essa soggetta ad opposizione ai sensi dei citati artt. 615 e 617 c.p.c., *ex lege* le spese, ancorché anticipate dall'Ente, sono poste a carico del debitore esecutato.

Non sfugga inoltre, che le procedure di recupero giudiziale coattivo, peraltro agevolate dall'accesso dei Comuni alle banche dati presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, attraverso il sistema S.I.A.T.E.L., sono previste espressamente dal vigente Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, tra le competenze dell'Avvocatura comunale.

Non appare infine utile, a sostegno della tesi dell'Avvocatura secondo la quale *“è lo stesso legislatore che riconosce la procedura coattiva di cui al regio decreto n° 639/1910[...] quale strumento ancora più efficace, [...], per la riscossione coattiva delle entrate patrimoniali degli enti locali”*, il riferimento, contenuto nella citata nota del 11/01/2016, al disposto normativo di cui al comma 24, lett. b) dell'art. 3, rubricato *“Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione”*, inserito nel Titolo II (*“Riforma della Riscossione e disposizione in materia di giustizia tributaria”*) del D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (*“Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”*), convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248, che riforma il sistema della riscossione tributaria.

Infatti la norma citata⁶, come pure chiarito dall'Agenzia delle Entrate con risoluzione n. 52/E del 13/04/2006⁷, ha dettato la disciplina da applicare in merito alla gestione dell'attività di riscossione nei casi in cui le aziende concessionarie, prima della loro acquisizione da parte di Riscossione spa, avessero deciso di trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alla fiscalità locale.

2) Ove, viceversa, la sentenza che vede l'Amministrazione vittoriosa *“non porta una chiara statuizione di condanna della controparte alla restituzione o l'esatta quantificazione delle somme per cui è credito del Comune”*, condividendo quanto precisato al riguardo dall'Avvocatura comunale con il citato parere del 3 marzo 2015, si rende necessario il ricorso, a cura dell'Ufficio competente, alla procedura di cui all'art. 2, del R.D. 14/04/1910, n. 639, che permette di *“preconstituire un titolo”* che consentirà *“la successiva iscrizione al ruolo delle somme”*.

In tal caso, pur potendosi scindere la procedura di recupero giudiziale delle spese legali portate dalla sentenza in favore dell'Amministrazione, si ritiene, tuttavia, per ragioni di economicità del procedimento, che il ricorso alla riscossione esattoriale debba essere effettuato anche per il contestuale recupero delle predette somme.

Al riguardo, è da ritenersi comunque salva ogni autonoma valutazione da parte dell'Avvocatura comunale, di volta in volta, di procedere al recupero delle spese legali ricorrendo alla procedura descritta al superiore punto 1.

⁶ Che così dispone: *“Fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale del proprio capitale sociale alla Riscossione S.p.a., ai sensi del comma 7, o contestualmente alla stessa, le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali [...]. In questo caso: [...] b) la riscossione coattiva delle entrate di spettanza dei predetti enti è effettuata con la procedura indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, salvo che per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento[...].”*

⁷) Reperibile sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate ed avente ad oggetto *“Problematiche connesse allo scorporo del ramo d'azienda relativo alle attività di gestione della fiscalità, ai sensi dell'art.3, comma 24, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203”*.

Si reputa, infine, che gli adempimenti di natura amministrativo-contabile consistenti nell'adozione dei conseguenti provvedimenti gestionali debbano essere curati dalla funzione dirigenziale direttamente coinvolta nel contenzioso, anche nel caso di procedura esecutiva giudiziale (oltre che, naturalmente, nel caso di riscossione mediante iscrizione a ruolo).

In conclusione, appare opportuno rappresentare che si è a conoscenza di una circolare del Ragioniere Generale *pro tempore*, prot. n. 436370 del 09/06/2010, avente ad oggetto: "*Procedura amministrativo-contabile di accertamento delle somme dovute a seguito di sentenze a favore del Comune di Palermo e di liquidazione dell'indennità ex art. 37 CCNL del 23.12.1999*" recante disposizioni puntuali sulla procedura da seguire per il recupero anche delle spese legali in favore dell'Amministrazione comunale non aderente a quanto sopra puntualizzato.

Detta circolare dispone, infatti, che la procedura di recupero delle spese in argomento avvenga in via amministrativa, attribuendone la competenza al Dirigente interessato, sicché si reputa che la stessa debba essere valutata, alla luce delle superiori considerazioni, ad opera delle competenti funzioni dirigenziali per l' eventuale revisione.

Nei superiori termini l'avviso dello scrivente.

Distinti saluti.

***Il Segretario Generale
Fabrizio Dall'Acqua***