

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 29 settembre 2016;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in particolare l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere dell'Assessorato regionale delle Attività Produttive n. 39771/2016 (prot. cc n. 6875 del 2.8.2016);

vista l'ordinanza n. 193/2016/CONTR., con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, il dott. Giuseppe di Pietro;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

L'Assessore delle Attività Produttive, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza nei confronti delle Camere di Commercio della Regione, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 29 del 1995, ha chiesto una serie di chiarimenti in ordine all'ammissibilità di ulteriori sistemi di recupero dei diritti camerali, alternativi rispetto alla competenza esclusiva di Riscossione Sicilia s.p.a. nell'emissione e nella gestione dei ruoli esattoriali.

In particolare, ha premesso che un'adeguata percentuale di riscossione effettiva dei diritti camerali, di cui all'art. 18 della legge regionale n. 4 del 2 marzo 2010, sarebbe fondamentale per l'equilibrio finanziario degli enti, non solo perché si tratterebbe dei tributi che ne rappresentano la fonte principale di sostentamento, ma anche per l'esigenza di coprire il maggior onere finanziario

derivante dal pagamento delle pensioni al personale in quiescenza, che in base alle norme regionali graverebbe direttamente sui bilanci delle singole camere di commercio.

Le notorie, persistenti inefficienze del sistema di riscossione comprometterebbero la stessa sopravvivenza degli enti e, spesso, porterebbero ad una palese antieconomicità della gestione, in quanto i costi sarebbero superiori alla modesta percentuale delle somme concretamente riscosse.

Sulla base di queste premesse, l'Assessore ha chiesto il parere di questa Sezione sui seguenti quesiti:

- 1) se sia derogabile "la competenza esclusiva di Riscossione Sicilia s.p.a. a svolgere le azioni esecutive di recupero dei crediti di che trattasi";
- 2) se, in caso di risposta positiva, sia possibile "attivare procedure diverse, alternative e/o integrative, rispetto all'emissione dei ruoli esattoriali, che assicurino agli Enti camerali siciliani una maggiore quota di recupero dell'evasione del diritto camerale rispetto a quella finora raggiunta con l'ordinario ricorso all'affidamento a Riscossione Sicilia";
- 3) se, in particolare, sia consentito "avviare operazioni di cartolarizzazione ovvero di affidamento di incarichi a società di recupero tributi o a studi legali specializzati nella stessa materia" e, del pari, "a quali condizioni e requisiti tali eventuali procedure debbano rispondere per risultare efficaci e legittime".

La richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, giacché proviene dall'Assessore regionale delle Attività Produttive, legittimato ai sensi dell'art. 2 della legge regionale n. 10 del 15.5.2000 (cfr. delib. Sez. contr. per la Reg. sic., n. 354/2013/PAR), nonché dell'art. 5 della legge regionale n. 29 del 1995, come modificato dall'art. 2 della successiva legge n. 4 del 2010.

Sotto il profilo oggettivo, occorre invece verificare se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, a norma del quale le regioni, le province e i comuni possono chiedere dei pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, le diverse Sezione regionali della Corte dei conti hanno precisato, in più occasioni, che la funzione ex art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 2003 si connota come una facoltà conferita agli amministratori di regioni, province e comuni di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali, al fine di consentire scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (*ex plurimis*, in questo senso, v. parere sez. Lombardia, n. 36 dell'11 febbraio 2009).

I pareri attengono infatti a profili di carattere generale nella materia della contabilità pubblica e non possono riguardare singoli atti o fatti concreti di gestione (*ex multis*, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delib. n. 1/2010/SS.RR./Par.), né interferire con le competenze degli altri organi giurisdizionali (da ultimo, Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011), né costituire un riesame di una precedente pronuncia resa in sede di controllo o nell'esercizio di qualsivoglia altra funzione intestata alla Corte dei conti, né interferire con le altre funzioni di controllo, ivi compreso quello finanziario ex art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005.

L'oggetto della richiesta, infine, deve riguardare unicamente la materia della contabilità pubblica, ovvero sia il "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico ed anche in relazione alle materie

che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Sezioni Riunite della Corte dei conti, delib. n. 54 del 17 novembre 2010).

Nel caso in esame, la richiesta è ammissibile limitatamente ai primi due quesiti, che presentano profili di carattere generale, non interferiscono con le competenze degli altri organi giurisdizionali e rientrano nella materia della contabilità pubblica, poiché attengono alle modalità ed ai sistemi di riscossione delle entrate. Non è invece ammissibile in ordine al terzo quesito, che ha ad oggetto i requisiti, le condizioni e i presupposti per l'esercizio di una serie di attività gestionali di carattere concreto e specifico, come l'eventuale cessione dei crediti tributari o le operazioni di cartolarizzazione.

Nel merito, è noto come, tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, si sia addivenuti alla progressiva, tendenziale generalizzazione del sistema di riscossione mediante ruolo.

Le tappe fondamentali di questo percorso si rinvencono nell'art. 130 del D.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988, negli articoli 17 e 18 del D. Lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, nonché nel D. L. n. 203 del 30 settembre 2005, come convertito *ex lege* n. 248 del 2 dicembre 2005.

In forza dell'art. 130 del D.P.R. n. 43 del 1988, sono state abrogate *expressis verbis* "tutte quelle disposizioni" che regolavano, "mediante rinvio al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, la riscossione coattiva delle imposte, dei diritti doganali, delle tasse sulle concessioni governative e di ogni altra entrata, diritto o accessorio di cui agli articoli 67, comma 1, 68, comma 1, e 69, commi 1 e 2, ed ogni altra norma incompatibile con la riscossione disciplinata dal presente decreto".

La norma è stata successivamente abrogata dall'art. 68 del D. Lgs. n. 112 del 13 aprile 1999. Nel contempo, però, con il D. Lgs. n. 46 del 1999, è stato previsto che "si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici" (art. 17, comma 1); il sistema è, invece, facoltativo per le entrate delle regioni e degli altri enti locali (comma 2).

Con l'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005, il sistema di riscossione mediante ruolo è stato affidato ad un unico agente, all'epoca denominato Riscossione s.p.a., partecipata per il 51 per cento dall'Agenzia delle entrate e per il 49 per cento dall'INPS.

L'accentramento dell'attività di riscossione nelle mani di un unico soggetto pubblico rispondeva all'esigenza di porre fine all'esistenza di una molteplicità di esattori e/o concessionari, anche per garantire un trattamento uniforme per tutto il territorio nazionale e fra le diverse categorie di contribuenti.

In Sicilia, il sistema è stato integralmente recepito con l'art. 2 della legge regionale n. 19 del 22 dicembre 2005, che ha attribuito le funzioni di agente della riscossione, in via esclusiva, alla "Riscossione Sicilia s.p.a.", costituita con la partecipazione "comunque maggioritaria" della Regione.

E' evidente, pertanto, come l'attribuzione dell'attività di riscossione mediante ruolo ad un unico soggetto di matrice pubblicistica appaia, sia a livello statale che regionale, come un principio di carattere generale, derogabile solo in virtù di espressa disposizione legislativa.

In ordine alle camere di commercio, occorre verificare se sussistano disposizioni derogatorie al sistema del ruolo e, per altro verso, se sia legittimo il ricorso all'ingiunzione fiscale di cui al R. D. n. 639 del 2010.

Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 580 del 29 dicembre 1993, come modificata dal D. Lgs. n. 23 del 15 febbraio 2010, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono "enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza (...), funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese" (art. 1, comma 1).

In prevalenza, il meccanismo di finanziamento si regge, a norma del successivo art. 18, comma 1 lett. a), sui diritti annuali, come quantificati sulla scorta dei criteri previsti dai commi 4, 5 e 6; i presupposti, le modalità e i termini di liquidazione, accertamento e riscossione sono

determinati “con uno o più regolamenti” del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

Del tutto analoghe le disposizioni regionali in materia, costituite dagli articoli 1 e 18 della legge regionale n. 4 del 2 marzo 2010. In particolare, anche per le camere di commercio isolate, il comma 7 dell’art. 18 della legge in esame rinvia ad “uno o più regolamenti” del Ministro dello sviluppo economico, per la determinazione dei presupposti per il pagamento del diritto annuale, nonché per l’individuazione delle modalità e dei termini di liquidazione, accertamento e riscossione.

Nel corso degli anni, diversi decreti ministeriali hanno determinato la misura del diritto annuale ed i termini per i versamenti, normalmente differenziati in base ai periodi di riferimento. In materia di accertamento, riscossione e liquidazione, si deve invece prendere in esame unicamente il D. M. n. 359 in data 11 maggio 2001.

All’art. 11, comma 2, il Regolamento si limita a prevedere che, in caso di mancato pagamento, le camere di commercio definiscono il diritto non versato in base alle informazioni trasmesse dall’Agenzia delle entrate e “provvedono alla riscossione coattiva della somma complessivamente dovuta dal contribuente”.

Come appare evidente, non vi è alcuna deroga espressa al sistema di riscossione mediante ruolo, attraverso l’opera dell’Agente della riscossione.

In astratto, dal punto di vista soggettivo, si potrebbe porre il problema della possibilità di ricorrere alla procedura di ingiunzione fiscale di cui al R. D. n. 639 del 1910, che secondo un’interpretazione evolutiva potrebbe essere utilizzata da tutti gli enti pubblici dotati di potestà d’imperio, tra i quali rientrerebbero le camere di commercio ai sensi del comma 2 dell’art. 1 del D. Lgs. n. 165 del 2001; sotto il profilo oggettivo, però, la procedura non sarebbe comunque utilizzabile, perché preclusa per tutti quegli enti pubblici tenuti ad operare mediante ruolo per la riscossione delle proprie entrate fiscali.

Pertanto, poiché i diritti camerali, a differenza dei diritti di segreteria (v. D.P.R. n. 215/2010), devono essere necessariamente riscossi mediante ruolo, la competenza esclusiva in materia di Riscossione Sicilia s.p.a. è certamente inderogabile e non è consentito, allo stato attuale della legislazione, fare ricorso all’ingiunzione fiscale di cui al R. D. n. 639 del 1910.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all’Amministrazione richiedente, nonché all’Assessorato Regionale dell’Economia – Dipartimento delle Finanze.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 29 settembre 2016.

Il Relatore
(Giuseppe di Pietro)

Il Presidente
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 22 novembre 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)