

(58c2009)

Sentenza n. 1983/2015 pubbl. il 23/11/2015

RG n. 1445/2009



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

La Corte d'Appello di Firenze, Sezione I^a civile, in persona dei magistrati
dr. Giulio De Simone Presidente
dr. Andrea Riccucci Consigliere
dr. Domenico Paparo Consigliere relatore
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 1445/2009 R.G. promossa da
Comune di Pisa, rappresentato e difeso dagli avv. Susanna Caponi, Gloria
Lazzeri e Giuseppina Gigliotti ed elettivamente domiciliato in Firenze presso lo
studio dell'avv. Graziella Ferraroni APPELLANTE

contro

Acconci Stefano Giorgio, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Colombini
senza elettivamente domiciliato in Firenze presso la Cancelleria

APPELLATO

e

S.E.PI. spa

APPELLATA CONTUMACE

avente per oggetto appello avverso la sentenza del Tribunale di Pisa n.
704/2008 emessa in data 16.5.2008 in materia di opposizione a sanzione
amministrativa, e trattenuta in decisione all'udienza del 17.2.15 sulle seguenti
conclusioni

- per l'appellante: "riformare la sentenza... dichiarando legittima l'ingiunzione n.
4253/06 emessa da Sepi spa per conto del Comune di Pisa; con vittoria di spese ed
onorari"

- per l'appellato: "l'appello... sia rigettato in quanto improcedibile, inammissibile,
irricevibile e comunque infondato nel merito; con vittoria di spese ed onorari di entrambi
i gradi del giudizio"

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Acconci Stefano Giorgio proponeva davanti al Giudice di Pace di Pisa
opposizione all'ingiunzione amministrativa di pagamento intimatagli dalla S.E.PI.
(Società Entrate Pisa) spa per € 4.461,68; costituitosi solo il Comune di Pisa,
che eccepiva l'incompetenza per valore; la causa veniva rimessa con sentenza
al Tribunale di Pisa e riassunta dall'Acconci con costituzione in quella sede della
S.E.PI. e del Comune di Pisa.

2. Con sentenza n. 704/2008 emessa in data 16.5.2008, il Tribunale
accoglieva l'opposizione ritenendo preliminarmente che il Comune di Pisa, in
quanto soggetto diverso dal concessionario S.E.PI., era privo di legittimazione
passiva e poteva essere solo considerato interventore ad adiuvandum, avendo
interesse a sostenere le ragioni della convenuta in quanto destinatario finale
dell'introito cui tende l'ingiunzione, come ritenuto dalla giurisprudenza (Cass,
15.6.88, n. 4081; Cass, SU, 6.5.96, n. 4991; Cass, SU, 27.3.97, n. 2738).

Nel merito la sentenza rilevava

- che l'ingiunzione fiscale era uno strumento impositivo derogatorio ed eccezionale che il legislatore aveva consegnato alle persone giuridiche pubbliche per agevolare l'attività di accertamento e riscossione di tributi ed altre entrate, creando una forma provvedimentale che accomunava in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto (Cass. n. 296/81);
- che tale eccezionalità comportava che la sua adozione non poteva essere estesa a soggetti diversi da quelli per i quali la legge lo aveva predisposto;
- che la Suprema Corte aveva sottolineato come "lo speciale procedimento disciplinato dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 è utilizzabile, da parte della pubblica amministrazione, non solo per le entrate strettamente di diritto pubblico, ma anche per quelle di diritto privato, trovando il suo fondamento nel potere di autoaccertamento della medesima pubblica amministrazione" (Cass. n. 16855/2004) e ribadito che "l'ingiunzione fiscale, in quanto espressione del potere di autoaccertamento e di autotutela della p.a., aveva natura di atto amministrativo che cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto" (Cass, 25.5.2007, n. 12263);
- che era chiaro pertanto che tale procedura esecutiva rivestiva carattere di eccezionalità rispetto ai normali strumenti procedurali consentiti ai privati e che era attribuita alla Pubblica Amministrazione onde provvedere alla tutela dei propri beni ed all'integrità del proprio patrimonio mercé l'adozione anche di misure recuperatori;
- che nel giudizio la S.E.Pl. aveva sostenuto che aveva legittimamente e correttamente azionato nei confronti del ricorrente la procedura prevista dal R.D. n. 639/1910 sulla scorta dell'art. 52 comma 5 D.Lgs. n. 446/1997, che consentiva agli enti locali di riscuotere coattivamente tributi ed altre entrate tramite il ruolo oppure con le procedura, appunto, dell'ingiunzione fiscale, disposizione ribadita dal legislatore con la Legge Finanziaria 2006 (art. 1 comma 477 l. 266/2005) per la riscossione delle sanzioni amministrative non tributarie;
- che nella previsione di cui all'art. 52, comma 5 del d.lgs. n. 446/1997 il legislatore prevedeva delle condizioni in virtù delle quali anche il concessionario poteva adoperare lo strumento tecnico giuridico dell'ingiunzione fiscale: il privato -e tale era sicuramente la S.E.Pl. alla luce dei principi interpretativi espressi dalla Suprema Corte a S.U. sopra richiamati- che fosse abilitato all'adozione dell'ingiunzione doveva essere o un concessionario di cui all'art. 53 dello stesso decreto legislativo, iscritto nel relativo albo contemplato da quest'ultima norma, o una società mista a prevalente capitale pubblico locale che annoverasse nella compagine uno o più soci privati prescelti tra soggetti iscritti nello stesso albo di cui all'art. 53;
- che era stato correttamente osservato che la ratio di tale disposizione consisteva evidentemente nel consentire l'esercizio dell'attività di accertamento e riscossione prodromica all'emissione di provvedimenti ex art. 2 R.D. 639/1910 solo a soggetti esperti nelle relative tecniche, di sicura affidabilità avendola dovuta comprovare per conseguire l'iscrizione nell'Albo di cui al D.M. n. 289/2000;
- che andava evidenziato altresì che l'art. 2 del D.M. n. 289/2000 esonerava le società a prevalente capitale pubblico dall'iscrizione nell'apposito Albo regolamentato con lo stesso decreto: in sintesi, il legislatore voleva che la facoltà di ricorrere all'ingiunzione fiscale fosse esercitata (oltre che dall'ente locale) da un concessionario minore, cioè un soggetto iscritto all'albo di cui



all'art. 53 cit, o da una società che annoverasse al suo interno almeno uno di tali concessionari e che una tale società, -se a prevalente capitale pubblico locale- era esonerata dall'obbligo di chiedere e ottenere l'iscrizione all'albo predetto;

- che nel caso in esame, però, per ammissione della intervenuta nei propri scritti difensivi, la S.E.PI. non apparteneva a una delle categorie di soggetti privati di cui, in via eccezionale sarebbe stato consentito l'accesso alla procedura ex RD n. 639/1910, atteso che "come risulta dalla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze al Comune di Pisa, l'affidataria del servizio riscossione del Comune di Pisa, SEPI spa, è equiparata al concessionari iscritti all'albo ex art. 53 D. Lgs. N. 446/1997, anche se la sua iscrizione non è ritenuta necessaria poiché trattasi di una concessionaria a capitale interamente pubblico (comunale) che, al momento, gestisce e riscuote le entrate unicamente Comune di Pisa, come risulta dall'art. 4 dello Statuto SEPI" (foglio 7 della comparsa di costituzione e risposta);

- che la nota, peraltro non prodotta, non avrebbe avuto alcuna efficacia vincolante per il Giudice, non appartenendo la stessa al novero delle fonti del diritto né risultando di natura provvedimentale;

- che del resto, comunque, la S.E.PI., alla luce del dettato normativo, non aveva titolo per essere iscritta in detto albo, non avendo, per come rappresentato dalla stessa intervenuta, la caratteristica strutturale necessaria per tale iscrizione;

- che era decisamente rilevante accertare, onde verificare il corretto esperimento dello strumento dell'ingiunzione fiscale, la legittimazione soggettiva ad utilizzarlo, atteso che lo stesso non era prerogativa, sic et simpliciter, di chiunque agisse per conto e/o nell'interesse di una P.A., ma costituiva esercizio di uno specifico potere, poiché "l'ingiunzione fiscale, quale estrinsecazione del potere di supremazia dello Stato e degli altri enti ai quali la legge riconosce tale potere, ripete la sua efficacia direttamente dal potere attribuito all'ente di realizzare coattivamente la sua pretesa" (Cass, 6.9.2006, n. 19195);

- che l'asserita equiparazione della S.E.PI. ai concessionari ex art. 53 D. Lgs. n. 446/1997 con nota ministeriale costituiva una mera affermazione priva di riscontro e comunque spettava al Giudice verificare la sussistenza, in concreto, dei requisiti per il legittimo potere all'emanazione dell'ingiunzione fiscale, e - come detto- in causa, non vi era alcun elemento che consentisse una verifica positiva circa la sussistenza di tale condizione;

- che, invero, era proprio dalla recente rielaborazione della materia da parte della cd. Legge Finanziaria 2008 e del cd. Decreto Milleproroghe 2008 che si attingevano argomenti ragionevoli per escludere, almeno fino all'entrata in vigore dei suddetti strumenti normativi, la sussistenza del potere, in capo alla S.E.P.I. di utilizzare a fini di riscossione l'ingiunzione fiscale;

- che a seguito dell'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2008, all'art. 1 comma 225 era stato stabilito che: "All'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 5, la lettera b) è sostituita dalla seguente: «b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a: 1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1; 2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore; 3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18



agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nel 'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla; 3-bi~) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'alo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica»; b) il comma 6 è abrogato";

- che l'abrogazione del comma 6 dell'art. 52 D. Lgs. n. 446/97 avrebbe comportato l'esclusione del potere di adoperare lo strumento dell'ingiunzione fiscale nei confronti degli enti terzi affidatari, ma il tiro era stato immediatamente corretto dal legislatore con il cd. Decreto Milleproroghe in quanto l'art. 36 del dl. 248/07 convertito nella l. 31/2008, infatti, aveva determinato l'estensione dell'ingiunzione fiscale ad altri soggetti privati, che, evidentemente, precedentemente non erano contemplati dalla norma attributiva del relativo potere, ossia, appunto, le società a totale partecipazione pubblica e che avessero le caratteristiche elaborate dalla giurisprudenza amministrativa per l'affidamento cd. *in house*, modulo organizzativo sempre più utilizzato negli ultimi anni;

- con la norma in commento le società *in house* venivano espressamente individuate tra i soggetti legittimati (pur non essendo enti pubblici in senso proprio) ed era quindi definitivamente risolto il problema sull'utilizzabilità dell'ingiunzione fiscale;

- che da tale novità normativa derivavano comunque due corollari interpretativi ben precisi: 1) se il legislatore era intervenuto con norma dispositiva ad attribuire il potere di adoperare l'ingiunzione fiscale anche alle società a totale partecipazione pubblica e lo aveva fatto precisando quali condizioni dovevano caratterizzare le stesse voleva dire che queste, prima dell'entrata in vigore della cd. Legge Finanziaria 2008 e del cd. Decreto Milleproroghe, non avevano tale potere; 2) le società a totale partecipazione pubblica avrebbero potuto adoperare l'ingiunzione fiscale solo se rispettavano le condizioni che consentivano l'affidamento dei servizi pubblici *in house* e cioè, come chiaramente dice la norma, cioè "a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla" (art. 52 comma 5 lett. b n. 3 D. Lgs. n. 446/1997 novellato dalla Legge Finanziaria 2008);

- che nel caso in esame, quindi, non solo non era provato che la S.E.PI. rispettasse le condizioni che le avrebbero consentito, per il futuro, di avere il potere di adoperare l'ingiunzione fiscale, ma andava escluso che essa avesse avuto tale potere al momento dell'emanazione dell'ingiunzione di pagamento impugnata, atteso che solo le suddette novità normative avevano attribuito tale potere alle società a capitale interamente pubblico, concessionarie di un servizio di riscossione per un ente locale, che rispettassero comunque le suddette condizioni;

- che pertanto il ricorso meritava accoglimento e, conseguentemente, l'ingiunzione di pagamento con funzione di precetto n. 4253/2006 andava dichiarata nulla per carenza di potere;



- che a tal fine andava precisato che, essendo l'ingiunzione fiscale sostanzialmente un atto amministrativo, seppure promanante -a determinate condizioni da un ente privatistico, essa era soggetta alla disciplina della patologia dell'atto amministrativo di cui alla l. 241/90 (mod. l. 15/2005), per cui, nel caso in esame, l'ingiunzione impugnata era nulla ai sensi dell'art. 21 septies l. 241/90 essendo stata emessa in condizioni di carenza in astratto del relativo potere;

- che, quanto alla statuizione sulle spese di lite, la complessità normativa e interpretativa della materia, rendeva equo procedere alla compensazione.

3. Ha proposto appello il Comune di Pisa assumendo in primo luogo la sussistenza della sua legittimazione passiva, rilevando che l'opposizione all'ingiunzione era stata notificata sia alla SEPI che ad esso alla prima quale soggetto che aveva emesso l'ingiunzione, ad esso in quanto creditore della somma ingiunta, osservando peraltro che si trattava di argomento superato essendo stato parte nel processo di primo grado.

Nel merito, ha negato il carattere eccezionale dell'ingiunzione fiscale come metodo di riscossione dei tributi e delle altre entrate, rilevando

- che con l'entrata in vigore dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97, gli Enti locali potevano riscuotere coattivamente le entrate -tributarie e non- sia mediante procedura esattoriale, sia in proprio o direttamente o mediante ingiunzione, ex R.D.14.4.1910 n. 639, emessa dal concessionario per l'accertamento e la riscossione dell'ente (nel caso di specie la S.E.PI.);

- che in favore dell'autonomia regolamentare degli enti locali si era espresso anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze che con risoluzione del 30.7.2002 n. 8 aveva affermato che gli enti locali, nell'esercizio della loro potestà regolamentare prevista ex art. 52, potevano disciplinare autonomamente le proprie entrate tributarie, anche per quanto riguarda le modalità di riscossione;

- che anche le SS.UU. della Corte di Cassazione con sentenza n. 1240/2005 avevano ribadito la libertà di scelta da parte di province e comuni di procedere alla riscossione dei tributi e delle altre entrate sia a mezzo di concessionari esattori tramite ruolo sia in proprio, richiamando la procedura indicata dal R.D. n. 639/1910M

- che così aveva ritenuto anche il Consiglio di Stato, nella dec. 3.10.2005 n. 5271, secondo cui l'attività di riscossione delle sanzioni amministrative rientrava nella portata dell'art.52 D.Lgs n. 446/97 dal quale si deduceva che la formazione del ruolo era riservata esclusivamente al concessionario del servizio di riscossione dei tributi, cioè l'esattore, mentre l'ingiunzione fiscale costituiva lo strumento utilizzabile da comuni e dai concessionari iscritti all'albo in base alle disposizioni di cui agli art. 53 D.Lgs. 446/97 e L. 265/2002;

- che quanto all'iscrizione all'Albo dei concessionari ex art. 53 D.Lgs. 446/97, la S.E.PI. all'epoca dei fatti era una società a intero capitale comunale, e il Ministero delle Finanze, organo al quale il concessionario doveva presentare la richiesta di iscrizione all'albo anzidetto, non l'aveva ritenuta necessaria, come si evinceva dalla nota diretta a tutti gli enti locali del 4.6.2004 dal suddetto Ministero delle Finanze;

- che la questione era stata poi, definitivamente risolta dalla l. 266/2005 (Finanziaria 2006) che aveva ribadito che i concessionari iscritti all'albo ex art 53 D.Lgs. 446/97 -ferma restando la possibilità di continuare ad avvalersi delle facoltà previste dalla normativa vigente- potevano "procedere all'accertamento,



liquidazione e riscossione volontaria e coattiva di tutte le entrate degli enti pubblici comprese le sanzioni amministrative a qualsiasi titolo irrogate dall'ente medesimo con le modalità originariamente previste per la gestione e riscossione di entrate tributarie e patrimoniali dell'ente", indipendentemente dalla loro iscrizione purché fossero riscontrabili i requisiti dell'affidamento in house;

- che nel caso, il Comune di Pisa aveva affidato lo svolgimento del servizio a un soggetto (S.E.PI.) formalmente distinto ma sostanzialmente interno ad esso che ne costituiva un prolungamento, rispettando così i canoni richiesti per la sua legittimità;

- in merito al requisito dell'iscrizione della società nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 446/97

che la norma aveva stabilito che "presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni" e previsto che fosse il Ministero delle Finanze con decreto a definire le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo medesimo;

che il Ministero aveva provveduto, con decreto n. 289/2000, che all'art. 2, riconosceva quali soggetti iscrivibili nell'Albo suddetto "a) i concessionari di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. (esattori); b) le società di capitale aventi per oggetto la gestione delle attività liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse o complementari indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale, con esclusione di qualsiasi attività di commercializzazione della pubblicità, i cui soci non esercitino direttamente o indirettamente influenza dominante; c) le società miste... il cui socio privato sia prescelto con procedura ad evidenza pubblica tra i soggetti di cui alle lettere a) e b), del presente comma, per la gestione presso altri comuni";

che quindi essendo la S.E.PI. all'epoca una società per azioni a totale partecipazione pubblica composta da un unico socio, il Comune di Pisa, non rientrava tra le tre categorie di soggetti individuati dalla disposizione sopra riportata, con la conseguenza che per essa non era necessaria l'iscrizione nell'albo in questione;

che a tale conclusione era giunto anche il Ministero delle Finanze che, interpellato dalla S.E.PI. affinché provvedesse all'iscrizione, aveva ritenuto che, trattandosi di società a totale partecipazione pubblica e non di "società a prevalente capitale pubblico locale" né di "società mista" nel caso di specie, non fosse necessaria l'iscrizione;

che tale conclusione era confermata con riguardo alla finalità per il quale è istituito l'albo che, ai sensi dell'art. 53 del DLgs n. 446/97, era quella di "di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti";

che nel caso il controllo del rispetto di questa finalità era superfluo, esistendo fra Comune e S.E.PI. un rapporto di delegazione interorganica che consentiva di qualificare l'affidamento della gestione del servizio ricorrendo i requisiti della totale partecipazione pubblica, dell'esercizio da parte del committente sul soggetto affidatario di un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, della necessità che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente committente che la controlla, requisiti desumibili sia dal contratto di servizio fra Comune e S.E.PI. che dallo Statuto della S.E.PI. che produceva.

Il Comune rilevava poi che la sua impostazione era stata seguita in altre sentenze del Tribunale di Pisa che produceva.



4. Ha resistito l'Acconci osservando di aver notificato il ricorso al Comune quale soggetto che aveva emanato gli atti presupposto dell'ingiunzione e rilevando, nel merito, che l'appello era infondato in quanto

- l'emanazione dell'ingiunzione fiscale, strumento impositivo di natura eccezionale, era originariamente consentita solo allo Stato e agli Enti Pubblici in senso proprio, cioè soggettivo;

- essa era stata poi consentita anche ai Concessionari di riscossione tributi iscritti all'albo di cui all'art. 53 DLgs 446/97 e alle società miste a prevalente capitale pubblico locale aventi uno o più soci privati iscritti all'albo e alle società a capitale prevalente mente pubblico, esonerate dall'obbligo dell'iscrizione;

- che l'appellante aveva sostenuto che la SEPI sarebbe stata esentata dall'onere di iscrizione per essere una società con unico azionista il Comune stesso;

- che il Tribunale aveva correttamente disatteso la tesi del Comune rilevando l'assenza della nota del Ministero delle Finanze e comunque la sua natura di interna corporis e che solo col Decreto Milleproroghe il legislatore aveva esteso la facoltà alle società a totale capitale pubblico, per cui prima esse non lo avevano;

- che pertanto l'ingiunzione in questione, essendo stata emessa prima, era stata emessa in carenza di potere;

- che inconferenti erano i richiami ai rapporti fra Comune e SEPI.

L'appellato ha poi riproposto i motivi di opposizione esposti in primo grado: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 52 DLgs 446/97 per incompetenza del soggetto che aveva apposto il visto di esecutività; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 52 DLgs 446/97 e dell'art. 3 l. 241/90 per essere stati richieste anche spese di notifica e di istruttoria; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 194 CS e RD 639/10 per non essere state le somme richieste mediante ruolo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il Comune è certamente da qualificarsi, nel caso in esame, come litisconsorte necessario (cfr. Cass, 21.12.2009 n. 26919: "In tema di opposizione recuperatoria - cioè che rimette in discussione la sussistenza della violazione - a cartella esattoriale finalizzata alla riscossione di proventi di sanzioni amministrative pecuniarie relative ad infrazioni in materia di circolazione stradale, il Comune, quale soggetto irrogatore della sanzione (che prepara il ruolo ed è il destinatario del provento della sanzione stessa) è legittimato passivo nei confronti dell'opposizione e litisconsorte necessario dell'esattore"); del resto è pacifico che anche ad esso l'Acconci avesse notificato il ricorso, per cui era comunque parte (e non interventore) nel giudizio.

2. La questione oggetto della sentenza non è quella della facoltà del Comune di procedere alla riscossione delle sanzioni connesse (come nel caso) a violazioni del Codice della Strada mediante ingiunzione ex RD 639/1910, certamente sussistente (cfr. Cass, 9.4.10 n. 8460 "Le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme del codice della strada rientrano tra le « altre entrate di spettanza delle province e dei comuni » per le quali l'art. 52, comma 6, d.lg. 15 dicembre 1997 n. 446... prevede la possibilità di procedere alla riscossione coattiva anche con la procedura indicata dal r.d. 14 aprile 1910 n. 639, atteso che il riferimento alle « altre entrate » è compiuto in modo ampio, senza alcuna distinzione, e che l'art. 15, comma 8 quinquiesdecies, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 3 agosto 2009 n. 102, nel dettare disposizioni finalizzate ad incrementare l'efficienza del sistema della riscossione dei comuni, fa espresso riferimento agli importi iscritti a ruolo ovvero per i quali è stata emessa l'ingiunzione di pagamento ai sensi del testo unico di cui al r.d. 14 aprile 1910 n. 639, per sanzioni



amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, di cui al d.lg. 30 aprile 1992 n. 285) ma quella se tale facoltà di riscossione sia consentita alla SEPI (questione, in verità, non affrontata nelle sentenze prodotte dall'appellante).

L'appello deve essere rigettato.

Alla data dell'ingiunzione impugnata (2006), l'art. 52 DLgs 446/97 prevedeva, al 6° comma "La riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle province e dei comuni viene effettuata con la procedura... indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se svolta in proprio dall'ente locale o affidata agli altri soggetti menzionati alla lettera b) del comma 4" (*recte* 5: il comma 4 non conteneva lettere).

Detta lettera recitava: "qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le altre entrate, le relative attività sono affidate:

1) mediante convenzione alle aziende speciali di cui all'art. 22, comma 3, lettera c), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e, nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'art. 22, comma 3, lettera e), della citata legge n. 142 del 1990, i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 oppure siano già costituite prima della data di entrata in vigore del decreto, concernente l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi, di cui al comma 3 del medesimo art. 53;

2) nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, alle società miste, per la gestione presso altri comuni, ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, a prescindere dagli ambiti territoriali per i quali sono titolari della concessione del servizio nazionale di riscossione, ai soggetti iscritti nell'albo di cui al predetto art. 53, fatta salva la facoltà del rinnovo dei contratti fino alla revisione del sistema delle concessioni di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112... previa verifica della sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse".

Posto che lo stesso Comune non ha mai affermato che la SEPI rientrasse nella ipotesi eccezionale ("fatta salva") di cui al n. 2), avendo anzi assunto che era stata costituita dopo il suddetto DLgs, requisito imprescindibile per l'affidamento a una società della procedura in questione era dunque l'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 che nel caso pacificamente non vi era, indipendentemente da quanto ritenuto dal Ministero nelle note indicate (ma mai prodotte, neanche in questa sede) dall'appellante.

Né l'appellante ha provato la sussistenza delle condizioni di cui al comma 2 dell'art. 2 DM 289/2000 che, nel disciplinare l'albo in questione ha stabilito che "le società miste costituite a norma dell'art. 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142, con prevalente capitale pubblico locale, il cui socio privato sia prescelto con procedura ad evidenza pubblica tra i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 1, ovvero siano già costituite prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 446 del 1997, non sono tenute all'iscrizione nell'albo per lo svolgimento di attività in favore dell'ente locale titolare della quota prevalente di capitale; l'iscrizione è in ogni caso necessaria qualora dette società intendano partecipare a gare per la gestione presso altri comuni", essendosi limitata ad affermare che la SEPI era società interamente posseduta dal Comune stesso, avendo prodotto - inammissibilmente, ex art. 345 cpc- solo in questa sede lo Statuto della società e il Capitolato e nulla mai comunque a prova della sua totale proprietà in mano ad esso appellante.

Né rileva a sostegno della tesi del Comune il contenuto della Legge Finanziaria 2006 (l. 266/2005) che prevedeva al comma 477 dell'art. 1: che "...



le disposizioni dell'articolo 4, comma 2-decies, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 265, si interpretano nel senso che fino all'adozione del regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previsto dal medesimo comma non possono essere esercitate esclusivamente le attività disciplinate ai sensi dei commi 2-octies e 2-nonies del medesimo articolo 4, ferma restando la possibilità esclusivamente per i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, di continuare ad avvalersi delle facoltà previste dalla normativa vigente, compreso quanto previsto ai sensi dei commi 2-sexies e 2-septies del citato articolo 4, nonché di procedere anche ad accertamento, liquidazione e riscossione, volontaria o coattiva, di tutte le entrate degli enti pubblici, comprese le sanzioni amministrative a qualsiasi titolo irrogate dall'ente medesimo, con le modalità ordinariamente previste per la gestione e riscossione di entrate tributarie e patrimoniali dell'ente".

La norma che nella seconda parte –laddove consente di continuare ad avvalersi delle facoltà già previste e di procedere ad accertamento, liquidazione e riscossione- si riferisce espressamente "esclusivamente per i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53" in questione, nella prima parte si riferisce a fattispecie del tutto diverse.

Solo a seguito invece della Legge Finanziaria 2008 (l. 244/2007, art. 1 comma 224) e del Decreto Milleproroghe 2008 (l. 31/2008, art. 36, comma 2), successivi all'ingiunzione in questione, come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, è stato disposto che "la riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali continua a potere essere effettuata con: a) la procedura dell'ingiunzione di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, seguendo anche le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, nel caso in cui la riscossione coattiva è svolta in proprio dall'ente locale o è affidata ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446..." (l. 31/2008, art. 36, comma 2)" nel testo già modificato dalla l. 244/2007 ("qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a... 3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla") così introducendo la facoltà di procedere ex RD 639/1910 per le società (*in house*) le cui caratteristiche il Comune appellante afferma essere possedute dalla SEPI.

Si noti che la frase "continua a poter essere effettuata" va intesa come riferita alla possibilità già prevista dal vecchio testo dell'art. 52 (ma ai diversi soggetti prima previsti, e di cui si è detto).

3. Le spese di questo grado di giudizio -liquidate in dispositivo sulla base dei valori medi del DM 55/14 per lo scaglione di valore, esclusa la fase istruttoria e di trattazione- seguono la soccombenza, parendo equo mantenere la compensazione delle spese disposta nella sentenza impugnata per quel grado.

P.Q.M.

La Corte d'Appello rigetta l'appello e per l'effetto conferma la sentenza del Tribunale di Pisa n. 704/2008 emessa in data 16.5.2008 e condanna



l'appellante a rifondere a controparte le spese di giudizio che liquida in complessivi € 1.830, oltre rimborso spese generali, CAP e IVA di legge se non ripetibile da altro soggetto.

Così deciso in data 9.10.15 dalla Corte d'Appello di Firenze come sopra composta e riunita in camera di consiglio, su relazione del dr. Domenico Paparo.

Il giudice estensore
dr. Domenico Paparo

Il Presidente
dr. Giulio De Simone

