

ADELISA CORSETTI

La Corte dei conti condanna ma non esegue: sistema attuale, criticità e prospettive di riforma del sistema di esecuzione delle sentenze contabili.

1. Esecuzione delle sentenze ed effettività della giurisdizione. 2. Sistema di tutela in executivis delle ragioni del credito erariale. 3. Coordinamento tra enti titolari del credito e soggetti che collaborano alla sua realizzazione. 4. Sentenze esecutive e sentenze irrevocabili. 5. Sospensione automatica dell'esecuzione ed inizio della fase esecutiva. 6. Fonti normative storiche in materia di esecuzione contabile. 7. Novità introdotte con il d.P.R. n. 260/1998. 8. Il responsabile del procedimento presso l'ente titolare del credito. 9. Il monitoraggio della Corte dei conti sull'esecuzione delle sentenze di condanna. 10. Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale: l'ipoteca. 11. Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale: la conversione del sequestro conservativo in pignoramento. 12. Problematiche del sequestro conservativo nell'esecuzione contabile. 13. Recupero del credito in via amministrativa: ritenuta diretta e pagamento rateale. 14. Recupero del credito in via amministrativa. Casi pratici. 15. Adempimento in via amministrativa e riscossione coattiva. Coesistenza 16. Questioni inerenti la regolarità e l'efficacia del titolo esecutivo. L'esecuzione nei confronti dell'erede. 17. Il giudizio di interpretazione dinanzi alla Corte dei conti. 18. La riscossione coattiva a cura della Amministrazioni dello Stato: ruolo e procedura esecutiva ordinaria. 19. La riscossione coattiva a cura degli enti locali. 20. La riscossione coattiva mediante ingiunzione fiscale. 21. La riscossione coattiva mediante iscrizione a ruolo. 22. Esecuzione mediante ruolo in caso di preesistente sequestro conservativo. 23. La misura cautelare del fermo amministrativo su beni mobili registrati. 24. I controlli amministrativi sull'attività dei concessionari della riscossione. 25. Obbligo della resa del conto giudiziale da parte degli agenti della riscossione. 26. Criticità della riscossione coattiva mediante i concessionari della riscossione. 27. Evasione da riscossione e condoni fiscali. 28. L'alea del condono fiscale sull'esecuzione contabile mediante iscrizione a ruolo. 29. Criticità del sistema di esecuzione contabile ed ipotesi di riforma.

1. Esecuzione delle sentenze ed effettività della giurisdizione.

L'esecuzione è il complesso delle attività volte a realizzare il comando della legge, così come specificato dall'accertamento giurisdizionale in relazione ad un caso concreto.

In caso di sentenza di condanna tale "comando" è esplicitato nella formula esecutiva di cui all'art. 475, c.p.c.: «Comandiamo a tutti gli ufficiali giudiziari che ne siano richiesti e a chiunque spetti, di mettere a esecuzione il presente titolo, al pubblico ministero di darvi assistenza, e a tutti gli ufficiali della forza pubblica di concorrervi, quando ne siano legalmente richiesti». Una volta apposta la predetta formula, la sentenza costituisce titolo per l'esecuzione forzata e spedita alla parte in favore della quale il provvedimento è stato pronunciato.

Le attività necessarie alla concretizzazione del comando espresso nella sentenza, pur collocandosi fuori dal processo di cognizione, sono strettamente funzionali all'esercizio della funzione giurisdizionale in quanto ne garantiscono l'effettività.¹

Invero, l'utilità della giurisdizione si ravvisa proprio nella cogenza dei suoi provvedimenti ed il pericolo imminente per ogni sentenza, specie se di condanna, sta proprio nel possibile insuccesso della fase di esecuzione.

2. Sistema di tutela in executivis delle ragioni del credito erariale.

Il rischio dell'inesatta esecuzione di una condanna è particolarmente concreto per le sentenze emesse dalla Corte dei conti in sede di giudizio di responsabilità, per la diversità tra il soggetto cui è assegnata la titolarità dell'azione giuscontabile (il Procuratore regionale presso la Corte dei conti) e l'ente tenuto ad effettuare il recupero delle somme oggetto della sentenza di condanna (l'Amministrazione danneggiata, coincidente o meno con l'ente di appartenenza del dipendente/amministratore giudicato responsabile).

Tale disfasia costituisce la negazione del principio secondo il quale la competenza ad eseguire un provvedimento giurisdizionale spetta alla stessa Autorità che lo ha emesso.

Essa è dovuta a ragioni logico sistematiche – e non ad un macroscopico errore del legislatore - ossia alla tradizionale collocazione del giudizio di responsabilità amministrativo contabile in ambito strettamente civilistico, per cui l'azione esecutiva viene attribuita al soggetto in favore del quale è pronunciata la condanna, così come accade nel processo civile ordinario.

Come noto, l'azione di responsabilità amministrativo contabile ha sicura natura pubblica poichè il P.M. agisce a tutela delle ragioni patrimoniali dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche e, più in generale, della corretta gestione delle risorse appartenenti alla collettività.² Tuttavia, l'applicazione dello schema civilistico comporta che la richiesta di condanna è formulata dall'organo requirente in favore dell'Amministrazione che, a causa dell'illecito contabile, ha subito la lesione patrimoniale. Ne deriva, che la procedura per il recupero dei crediti derivanti dalle sentenze di condanna del giudice contabile, è governata dall'Amministrazione danneggiata, che è il soggetto titolare del credito in quanto beneficiaria della sentenza condanna al pagamento di somme a titolo di risarcimento del danno.

Questa *tralaticia* impostazione mal si concilia con le nuove frontiere dell'azione giuscontabile, nella quale la condanna al risarcimento del danno al patrimonio pubblico assume una valenza sanzionatoria e di deterrenza, atta a prevenire comportamenti illeciti da parte degli operatori del settore pubblico ed a garantire efficienza ed imparzialità all'azione amministrativa.

¹ Ad avviso di C. cost., 15 settembre 1995, n. 435, in *Giur. it.*, 1997, I, 104, il principio di effettività della funzione giurisdizionale rende l'esecuzione coattiva delle decisioni giurisdizionali costituzionalmente necessaria, oltre ad imporre all'amministrazione l'obbligo di conformarsi alle pronunce giurisdizionali. Id., C. cost., 8 settembre 1995, n. 419, in *Giur. it.*, 1997, I, 103.

² Dalla natura pubblica dell'azione giuscontabile e, nel contempo, dal suo esercizio in base allo schema civilistico, derivano le differenti interpretazioni del ruolo svolto dal P.M. nel giudizio di responsabilità, talora ritenendosi che egli agisca come sostituto dell'Amministrazione e, talaltre, che egli sia titolare di un interesse pubblico autonomo, che travalica la dimensione patrimoniale della richiesta di condanna contenuta nell'atto di citazione in giudizio.

Per le evidenziate caratteristiche, la tutela *in executivis* delle sentenze della Corte dei conti si distingue dall'esecuzione delle sentenze di condanna del giudice civile, sia per le particolari modalità previste dalla legge, e sia per l'esito sovente insoddisfacente dell'azione di recupero.

3. Coordinamento tra enti titolari del credito e soggetti che collaborano alla sua realizzazione.

In ogni caso, l'esecuzione è attività che richiede estrema cura e professionalità specifica. Ciò è tanto più vero per l'attuazione delle sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti, sia per i profili sopra evidenziati – riconducibili alla mancata partecipazione dell'ente alla fase di merito – e sia per la diversa disciplina, sostanziale e processuale, dell'azione di danno a carico dei dipendenti pubblici.

Si rammentano, a titolo di esempio, le regole vigenti nel giudizio amministrativo contabile in tema di sospensione automatica dell'esecuzione in caso di appello (v. par. 5), di solidarietà passiva e di intrasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi circostanza, questa, ha dato luogo a divergenti interpretazioni sulla concreta esperibilità dell'azione di recupero in caso di decesso del debitore in epoca successiva alla condanna definitiva (v. par. 16).

Dallo spessore delle questioni che possono emergere in fase di esecuzione, più avanti oggetto di approfondimento, si evidenzia la necessità di dare adeguato supporto alle Amministrazioni beneficiarie di una pronuncia del giudice contabile.

Gli organi individuati dall'ordinamento per apprestare idoneo sostegno all'azione esecutiva delle pubbliche amministrazioni sono il P.M. e l'Avvocatura dello Stato.

Quest'ultima, ai sensi dell'art. 13, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 "*provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato...*" mentre Il P.M., nella procedura civile, è titolare del dovere di "*prestare assistenza*" agli organi titolari del potere di mettere in esecuzione la sentenza di condanna, ai sensi dell'art. 475 c.p.c. Nel caso del P.M. contabile, l'esercizio di tale funzione è preclusa, poiché non esiste un giudice dell'esecuzione presso la Corte dei conti. Tuttavia, anche nel processo contabile la Procura svolge un ruolo determinante in materia, mediante l'attività di impulso alla fase esecutiva e, attualmente, con il monitoraggio della fase di esecuzione curata dall'Amministrazione creditrice.

Al riguardo, si anticipa che le misure correttive individuate dal legislatore (d.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, emanato a norma dell'art. 20, co. 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59) per porre rimedio al problema della mancata coincidenza tra soggetto titolare dell'azione di danno ed ente preposto all'attuazione della statuizione privilegiano, appunto, il miglioramento del canale di comunicazione tra le Procure attrici e le Amministrazioni pubbliche beneficiarie della sentenza di condanna.

4. Sentenze esecutive e sentenze irrevocabili.

Le sentenze di condanna rese dal giudice contabile sono immediatamente esecutive ma la proposizione dell'appello sospende in via automatica tale efficacia (art. 1. co. 5-ter, d.l. 15 novembre 1993 n. 453 conv. in l. 14 gennaio 1994 n. 19, introdotto dall'art. 1, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. in l. 20 dicembre 1996, n. 639).

La norma è finalizzata ad apprestare adeguata difesa ai diritti patrimoniali del convenuto, poiché l'eventuale annullamento degli atti della procedura esecutiva – in caso di assoluzione del medesimo in fase di appello – non sarebbe sufficiente a ripristinare lo *status quo ante* (ad es. per l'avvenuta vendita all'asta di immobili) e, quindi, a salvaguardare efficacemente il diritto di proprietà sui beni aggrediti.

In ogni caso, è salvaguardata l'esigenza di garantire all'amministrazione un congruo ristoro patrimoniale, mediante l'istituto della provvisoria esecuzione della sentenza impugnata.

L'*istanza di provvisoria esecuzione* è proposta dall'organo requirente (P.R. o P.G.) alla Sezione centrale in base a ragioni fondate ed esplicitate. Essa è concessa dalla Sezione con ordinanza motivata previa trattazione in camera di consiglio alla quale intervengono le parti tramite avvocato cassazionista (art. 1. co. 5-ter, d.l. 15 novembre 1993 n. 453 conv. in l. 14 gennaio 1994 n. 19, introdotto dall'art. 1, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. in l. 20 dicembre 1996, n. 639).

In questa materia, si registra in un marcato scostamento dalle regole del processo civile nel quale campeggia il principio della esecutività della sentenza di primo grado (art. 282, c.p.c.), principio che trova applicazione anche per l'esecuzione delle sentenze emesse dal giudice contabile in materia di pensioni (art. 431 c.p.c. richiamato dall'art. 5 della l. 21 luglio 2000 n. 205). Nel rito civile, l'efficacia esecutiva della sentenza di prime cure non viene meno a seguito della notificazione dell'impugnazione ma il giudice di appello può sospendere, anche parzialmente e su istanza di parte, tale efficacia.³

Per contro, è evidente che l'automatica sospensione dell'esecuzione in caso di appello lascia intravedere una simmetria del processo contabile con il processo penale, ove il rafforzamento delle garanzie in favore dell'imputato si spiega in ragione della maggiore afflittività della sanzione penale.

Tale previsione sembra in contrasto con il principio secondo il quale le norme del c.p.c. costituiscono il costante parametro di riferimento per il processo contabile, dopo il rinvio dinamico disposto dall'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933, da attivare in carenza di specifiche disposizioni di settore.

5. Sospensione automatica dell'esecuzione ed inizio della fase esecutiva.

L'art. 24 del r.d. n. 1038 del 1933 prevede che "*Per l'esecuzione delle decisioni di condanna le copie vengono spedite in forma esecutiva a firma del segretario del collegio, che le ha pronunciate, e trasmesse al procuratore generale*" il quale "*ne cura l'invio alle amministrazioni interessate all'esecuzione ...*".⁴

³ Al riguardo, è stata posta questione di massima circa gli effetti prodotti, in materia di giudizi di responsabilità dall'art. 10 della l. 21 luglio 2000, n. 205, che ha aggiunto all'art. 33 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, il seguente comma: "*Per l'esecuzione delle sentenze non sospese dal Consiglio di Stato il tribunale amministrativo regionale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato di cui all'art. 27, primo comma, n. 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni*". Ad avviso di Corte Conti, sez. riun., 8 marzo 2002, n. 6/QM, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1552, l'art. 10, l. n. 205 del 2000, non ha modificato il regime di esecutività delle sentenze della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, per le quali è tuttora vigente la norma contenuta nel co. 5 ter, aggiunto all'art. 1 d.l. 15 novembre 1993 n. 453, conv., con modificazioni, in l. 14 gennaio 1994 n. 19, dall'art. 1 d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, conv., con modificazioni, in l. 20 dicembre 1996 n. 639, nella parte in cui dispone che il "*il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata*".

⁴ In questa fase, il primo problema è dato dall'individuazione dell'Amministrazione creditrice, nei casi in cui la domanda di condanna viene formulata in favore di soggetti non meglio identificati quali "l'erario" ovvero "le pubbliche finanze." In tal caso, l'esatta identificazione dell'ente competente ad agire *in executivis* è rimessa alla cancelleria della Procura in sede di spedizione della sentenza in forma esecutiva: l'operazione può rivelarsi di non facile soluzione

In applicazione della disposizione che prevede la sospensione automatica dell'esecuzione in caso di appello (art. 1, co. 5, della l. n. 19 del 1994, nuovo testo), la regola di apporre la formula esecutiva sulle sentenze di condanna, è stata posta in dubbio da parte della dottrina. Questa ha ritenuto necessario attendere l'attestazione del passaggio in giudicato della pronuncia da eseguire, attestazione da emettere a cura del Procuratore regionale previa consultazione della segreteria della sezione centrale di appello.

La giurisprudenza prevalente ritiene, invece, che l'apposizione della formula esecutiva debba essere mantenuta, salvo necessità di interrompere l'*iter* in caso di appello. Ciò in base all'interpretazione letterale della norma succitata, secondo cui "*Il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata*" mentre la pronuncia di primo grado è, di per sé, esecutiva. Pertanto, la prassi regolamentata dall'art. 24 del r.d. n. 1038 del 1933 è non soltanto attuale, ma anche di fondamentale importanza per la conservazione delle ragioni di credito derivanti dalla sentenza di condanna.

Trattandosi, infatti, di sospensione e non di preclusione all'inizio della fase esecutiva, è importante che le Procure procedano agli adempimenti prescritti dal succitato art. 24, affinché l'Amministrazione tenuta a curare l'esecuzione sia messa in condizione di meglio tutelare il proprio credito, prima del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.⁵

Basti pensare alla possibilità di iscrivere ipoteca sui beni del debitore, facoltà consentita dall'art. 3 del d.P.R. n. 260 del 1998 e che non presuppone il passaggio in giudicato della sentenza. Si fa riferimento, inoltre, agli atti di impulso processuale necessari alla conversione del sequestro conservativo in pignoramento ex art. 686, c.p.c., che sono adempimenti da svolgere con tempestività pena l'inefficacia del pignoramento in cui si è convertita la misura cautelare.

Si aggiunge che, a processo esecutivo iniziato, la proposizione dell'appello dinanzi alle Sezioni centrali della Corte dei conti costituisce un caso di sospensione dell'esecutorietà del titolo *ex lege*. Per l'automaticità della sospensione, non si rende necessaria una pronuncia da parte del giudice dell'impugnazione (peraltro non competente ad incidere sul processo esecutivo che si svolge presso altra giurisdizione). Si ritiene, così, sufficiente la semplice presentazione dell'istanza in udienza, ai sensi dell'art. 486 c.p.c. e non la formalizzazione di un'apposita opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., per economia dei giudizi.⁶ Ciò si desume, *a contrariis*, dall'art. 623 c.p.c., secondo cui "*Salvo che la sospensione sia disposta dalla legge o dal giudice davanti al quale è impugnato il titolo esecutivo, l'esecuzione forzata non può essere sospesa che con provvedimento del giudice dell'esecuzione.*"

quando risulta danneggiata un'Amministrazione diversa da quella di appartenenza, per i fatti illeciti commessi dopo l'entrata in vigore della l. 19 gennaio 1994, n. 20.

⁵ Il tempestivo coinvolgimento dell'Amministrazione si rivela particolarmente utile nei casi in cui insorgano difficoltà sotto il profilo dell'individuazione del debitore. Poiché il processo non viene seguito dall'ente di appartenenza, è frequente la necessità – particolarmente nelle grandi amministrazioni quali, ad esempio, la Difesa – di eseguire laboriose ricerche per associare il nominativo del debitore ad un proprio dipendente, se non sono specificati in sentenza i dati anagrafici che consentono la ricostruzione del codice fiscale, l'Arma di appartenenza ed il grado rivestito.

⁶ Cfr., cass., sez. III, 16 ottobre 1992, n. 11342, in Giust. civ. Mass., 1992, f. 10

In mancanza di provvisoria esecuzione (istanza non proposta o non accolta), la procedura sospesa nei confronti della sentenza impugnata riprende il suo corso con il passaggio in giudicato della sentenza di appello confermativa della condanna inflitta in primo grado, ferma restando l'irrevocabilità della condanna non appellata.

In caso di pluralità dei convenuti, la sentenza passa in giudicato nei confronti dei non appellanti per il principio della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, con la conseguenza che la sentenza è eseguibile nei loro confronti.

Qualche problema sorge in caso di condanna in solido, poiché non vi è litisconsorzio necessario processuale in fase di appello.⁷

6. Fonti normative storiche in materia di esecuzione contabile.

Nel pregresso assetto delle competenze, l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti era disciplinato dal r.d. 5 settembre 1909, n. 776 (richiamato dall'art. 76 del r.d. n. 1214 del 1934 e dall'art. 24 del r.d. n. 1038 del 1933).⁸

In coerenza con il carattere fortemente accentrato dell'organizzazione amministrativa dell'epoca cui risalgono dette disposizioni, la competenza a provvedere si concentrava nelle amministrazioni centrali.

In base all'art. 76 del r.d. n. 1214 del 1934 "*Le decisioni della Corte, le ordinanze e i decreti presidenziali che interessano l'erario sono trasmessi a cura del Pubblico Ministero, per la loro esecuzione, alle amministrazioni interessate.*"

Le stesse amministrazioni centrali curavano poi l'esecuzione della sentenza nei confronti dei dipendenti condannati, provvedendo direttamente a predisporre le ritenute sugli assegni e l'incameramento delle cauzioni ed agevando, altresì, il pagamento rateale dell'importo dovuto (art. 3).

In caso di impossibilità ad ottenere la soddisfazione del credito mediante pagamento spontaneo o ritenuta mensile, l'amministrazione si faceva promotrice del passaggio alla fase successiva, di competenza del Ministero delle Finanze, in applicazione delle norme sul trasporto dei crediti dello Stato di dubbia e difficile esazione (art. 263 ss. del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).

Ai sensi dell'art. 5, del r.d. n. 776 del 1909, infatti, "*Spetta unicamente all'Amministrazione del Demanio esercitare l'azione pertinente allo Stato sui beni mobili o immobili dei debitori...*" per cui l'azione esecutiva veniva concretamente esercitata dagli Uffici finanziari, previa iscrizione della partita nei campioni demaniali di IV categoria.

Detti uffici erano facoltizzati a procedere alla riscossione coattiva valendosi della procedura prevista per le entrate patrimoniali dello Stato (r.d. 14 luglio 1910, n. 639) oppure della procedura comune.

Nel sistema pregresso, il monitoraggio sullo stato dell'esecuzione delle sentenze di condanna veniva effettuato, periodicamente, dall'Ufficio "per il controllo mediante

⁷ Al riguardo, è stato ritenuto inammissibile l'appello avverso una sentenza di condanna in solido, ove l'appellante - pur in assenza di litisconsorzio necessario ex art. 102 c.p.c. - non abbia ottemperato all'ordine di integrazione del contraddittorio nei confronti dei soccombenti solidali. Così, C. conti, sez. riun., 24 novembre 1997, n. 80/A, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 1, 70.

⁸ Per una ricognizione degli aspetti problematici della materia, in epoca anteriore al d.P.R. n. 260 del 1998, cfr., il nostro CORSETTI, *In tema di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti: osservazioni e proposte*, in *Riv. C. conti*, 1996, f. 4, IV, 321.

vigilanza sulle entrate e sulle pubbliche gestioni”⁹ il quale riceveva la comunicazione della condanna da parte dell’Ufficio del Procuratore regionale.

7. Novità introdotte con il d.P.R. n. 260/1998.

Nel rinnovato assetto delle competenze, l’esecuzione delle decisioni di condanna della Corte dei conti è disciplinata dal d.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, su legge di delegazione 15 marzo 1997, n. 59. Tale regolamento ha abrogato le disposizioni del r.d. n. 776 del 1909.

La nuova regolazione recepisce i mutamenti intervenuti nell’ordinamento contabile in applicazione dei principi del decentramento amministrativo, dell’autonomia degli enti locali e della responsabilizzazione dei soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

Tra le novità introdotte, vi è la concentrazione della competenza nel soggetto titolare del credito, sia esso amministrazione centrale o locale, con esclusione di ogni competenza aggiuntiva dell’Amministrazione finanziaria.

L’art. 1 così dispone: *“Alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o ordinanza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale, provvede l’amministrazione o l’ente titolare del credito, attraverso l’ufficio designato con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 4- bis , lettera e) , della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell’organo di governo dell’amministrazione o ente interessati.”*

Tra le innovazioni introdotte, vi è la nomina del responsabile del procedimento, che governa la fase “amministrativa” del recupero dei crediti derivanti da sentenza contabile e il monitoraggio sull’esecuzione delle sentenze di condanna intestate alle Procure della Corte dei conti.

8. Il responsabile del procedimento presso l’ente titolare del credito.

Designato l’ufficio competente alla riscossione del credito, viene nominato il *responsabile del procedimento*, il cui nominativo viene trasmesso alle Procure contabili insieme alla data di inizio del procedimento. (art. 7, d.P.R. n. 260 del 1998).

Questa disposizione riveste importanza decisiva ai fini della responsabilizzazione delle amministrazioni nelle attività di recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti, poiché va a contrastare eventuali comportamenti renitenti (spesso giustificati con la scarsa preparazione a procedere in executivis) e comunque dilatori da parte dei funzionari preposti a questa delicata attività.

⁹ Le competenze dell’Ufficio vigilanza sulle entrate sono state poi assorbite da apposita articolazione dell’Ufficio di controllo sulla gestione dei Ministeri economico-finanziari (art. 3, co. 8, deliberazione C. conti, sez. riun., 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 (recante Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti).

La concentrazione del monitoraggio sui dati dell’ex Ministero del Tesoro, attuale Ministero dell’Economia e delle finanze, si spiega con il fatto che, sino al 2001, i proventi dell’attività di recupero crediti derivanti da sentenze contabili, da parte delle singole Amministrazioni, confluivano in un unico capitolo, il 3455, intestato al Tesoro. Successivamente, viene istituito uno specifico capitolo per ogni Amministrazione, articolato in modo da poter distinguere, al suo interno, le somme rimosse in via ordinaria da quelle rimosse a mezzo ruolo.

Trattasi, in ogni caso, di un capitolo di sola entrata, ex art. 5, del d.P.R. n. 260 del 1998, per cui le somme versate non vengono riassegnate in favore della singola Amministrazione, bensì confluiscono nelle casse dello Stato al pari delle entrate fiscali.

L'individuazione del responsabile è sanzionata dall'obbligo di comunicazione del suo nominativo alle Procure contabili, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità del soggetto che, pur essendovi tenuto, non procede al recupero delle somme oggetto di condanna.

In seguito, l'ufficio designato comunica *“la conclusione del procedimento di propria competenza, specificando le partite riscosse, quelle assoggettate a ritenuta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e quelle date in carico al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4”* (art. 7, d.P.R. n. 260 del 1998).

Letteralmente, la norma concentra la condivisione delle informazioni tra Procura ed enti in due sole fasi del procedimento di recupero: l'avvio del procedimento e la sua conclusione. Tuttavia, l'omessa previsione – in via obbligatoria - di una conoscenza *in itinere* dello stato di esecuzione della sentenza monitorata non preclude l'esercizio di autonoma attività investigativa da parte degli Uffici di procura. Nè sono ipotizzabili resistenze da parte delle Amministrazioni monitorate le quali, di norma, considerano con attenzione le iniziative della Procura contabile, sia pure consistenti in semplici richieste di informazioni.

9. Il monitoraggio della Corte dei conti sull'esecuzione delle sentenze di condanna.

L'esplicita previsione di un meccanismo di raccordo tra il P.M. presso la Corte dei conti e l'ente danneggiato – mediante comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento – introduce una sorta di controllo giurisdizionale sull'esecuzione delle sentenze di condanna del giudice contabile.

In particolare, il meccanismo va a controbilanciare la sottrazione della competenza *in executivis* alle Procure contabili e, nel contempo, costituisce un forte stimolo nei confronti delle Amministrazioni, estranee al giudizio di merito ma competenti in fase esecutiva, mediante il deterrente dell'*azione di responsabilità amministrativo contabile*.¹⁰

Ciò vale dire che i dipendenti che mostreranno di aver tenuto una condotta renitente rispetto al compito loro affidato di portare ad esecuzione una sentenza di condanna rischiano di rispondere, in proprio, di un danno inizialmente cagionato da altri.

Nel concreto, il *costante* monitoraggio effettuato dalla Procura contabile sullo stato dell'esecuzione si sostanzia nella raccolta di elementi utili all'attivazione di un autonomo giudizio nei confronti del responsabile del procedimento, qualora ricorrano gli elementi del comportamento doloso o gravemente colposo.

Infatti, il P.M., ricevuta comunicazione da parte dell'ufficio competente circa le partite riscosse, quelle assoggettate a ritenuta, e quelle date in carico al concessionario per la riscossione, avrà gli elementi per valutare se ricorrono gli elementi per addebitare al responsabile del procedimento l'insuccesso della procedura esecutiva, qualora sia maturata la prescrizione del diritto.

L'azione di responsabilità sarà, eventualmente, esercitata, alla scadenza del termine di prescrizione ordinaria decennale, secondo il disposto dell'art. 2953 c.c.,

¹⁰ La funzione di deterrenza del giudizio amministrativo contabile è rafforzata, per i dipendenti degli enti locali, dalla previsione di cui all'art. 63, co. 1, n. 5, del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui *“Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale ... colui che, per, fatti compiuti allorchè era amministratore o impiegato, rispettivamente, del comune o della provincia ovvero di istituto o azienda da esso dipendente o vigilato, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito.”*

secondo cui *“I diritti per i quali la legge stabilisce una prescrizione più breve di dieci anni, quando riguardo ad essi è intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, si prescrivono con il decorso di dieci anni.”*

Vedremo più avanti come il monitoraggio della Corte dei conti sulle procedure esecutive, già esercitato in sede di controllo dall'Ufficio vigilanza entrate (v. par. 6 e nt. 9) è svolto anche in sede di *giudizio di conto* nei casi in cui esso è instaurato nei confronti degli agenti della riscossione.

10. Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale: l'ipoteca.

Ai sensi dell'art. 3, del d.P.R. n. 260 del 1998, può essere chiesta l'iscrizione di ipoteca sui beni del debitore nei limiti del credito liquidato dalla Corte dei conti. Il disposto normativo è in applicazione dell'art. 2818 c.c., secondo cui *“Ogni sentenza che porta condanna al pagamento di una somma o all'adempimento di altra obbligazione ovvero al risarcimento dei danni da liquidarsi successivamente è titolo per iscrivere ipoteca sui beni del debitore.”*

L'iscrizione di ipoteca, si ripete, non presuppone il passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Ciò si desume anche dal combinato disposto degli artt. 2818 c.c. e 2884 c.c. poiché a seguito della riforma in appello o della cassazione con rinvio della sentenza in base alla quale l'ipoteca è stata iscritta non è prescritta la cancellazione dell'ipoteca. Viceversa, tale formalità è eseguita a cura del conservatore in presenza di ordine di cancellazione contenuto in sentenza passata in giudicato o in altro provvedimento definitivo.

Peraltro, l'opportunità di procedere ad iscrizione di ipoteca si evidenzia ogniqualvolta il credito da soddisfare sia di ingente entità e, nel caso in cui sia stata disposta una ritenuta sugli assegni, per tutta la durata del piano di ammortamento.

In tal caso, l'Amministrazione precedente dovrà avanzare la richiesta di iscrizione all'Ufficio dei Registri immobiliari del luogo dove è situato l'immobile da ipotecare, mediante presentazione di copia della sentenza (art. 2836 c.c.).

11. Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale: la conversione del sequestro conservativo in pignoramento.

La misura cautelare del sequestro conservativo è disposta nei confronti del presunto responsabile dell'illecito amministrativo contabile. Se il giudizio di merito si conclude con la condanna del soggetto sequestrato, il bene sottoposto a restrizione in via cautelare viene definitivamente aggredito dall'ente titolare del credito, vale a dire che la garanzia patrimoniale si tramuta in azione esecutiva.

Stabilisce, infatti, l'art. 686, co. 1, del c.p.c. che *“Il sequestro conservativo si converte in pignoramento al momento in cui il creditore sequestrante ottiene sentenza di condanna esecutiva”*.

Dall'esame della norma si desume l'automaticità della conversione. La tesi è confermata dalla giurisprudenza della Suprema corte, secondo cui il processo esecutivo ha inizio nel momento in cui il sequestrante ottiene sentenza di condanna esecutiva, di cui il sequestro costituisce il primo atto una volta realizzata la conversione *ipso iure*.¹¹

Affinché essa si compia, è però necessario un atto di impulso processuale che il sequestrante, divenuto creditore pignorante, ha l'onere di compiere nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza di condanna esecutiva: in mancanza il pignoramento diventa inefficace.

¹¹ Cfr., *ex multis*, Cass., sez. III, 6 maggio 2004, n. 8615, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, f. 5.

L'art. 156 delle disp. att. c.p.c. così dispone: “*Il sequestrante che ha ottenuto la sentenza di condanna esecutiva prevista nell'articolo 686 del codice deve depositarne copia nella cancelleria del giudice competente per l'esecuzione nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione, e deve quindi procedere alle notificazioni previste nell'articolo 498 del codice.*”

Se, poi, oggetto del sequestro sono beni immobili “*il sequestrante deve inoltre chiedere, nel termine perentorio di cui al comma precedente, l'annotazione della sentenza di condanna esecutiva in margine alla trascrizione prevista nell'articolo 679 del codice.*”

Il mancato tempestivo svolgimento dell'attività processuale prevista dall'art. 156 disp. att. c.p.c. dà luogo all'estinzione del processo esecutivo (art. 630 c.p.c.) e, quindi, alla inefficacia del pignoramento in cui si è convertito *ipso iure* il sequestro.

L'eventuale perdita di efficacia del pignoramento, anche nel caso di specie, deve essere eccepita dal debitore esecutato con la formalità dell'opposizione agli atti esecutivi di cui all'art. 617 c.p.c. e, pertanto, deve essere proposta nel termine ordinario di cinque giorni dalla data in cui l'interessato abbia avuto legale conoscenza del primo successivo atto di esecuzione.¹²

E' implicito che, se il ricorso non viene presentato nei termini previsti, il vizio resta sanato e, quindi, non impedisce l'ulteriore corso della procedura esecutiva, come pure è pacifica l'esclusione giurisdizione della Corte dei conti sulle domande dirette a far valere l'inefficacia del provvedimento cautelare per il decorso del termine di cui all'art. 156 disp. att. c.p.c.¹³

Viceversa, una residua competenza del giudice contabile si prospetta in caso di inesistenza del diritto sul quale la cautela era fondata, in applicazione dell'art. 669 *novies*, co. 3, c.p.c. Pertanto, se la sentenza assolutoria non ha dichiarato l'inefficacia del sequestro conservativo disposto nel corso del giudizio di responsabilità, è possibile ottenere tale dichiarazione con ricorso al Giudice che ha emesso il provvedimento, che deciderà con ordinanza.

12. Problematiche del sequestro conservativo nell'esecuzione contabile.

Data per scontata l'applicazione della menzionata normativa al giudizio contabile (per il rinvio dinamico alle disposizioni del c.p.c. di cui all'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933), l'assolvimento degli oneri di impulso processuale ivi previsti richiede alcune precisazioni con riguardo all'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti.¹⁴

¹² Cfr., Pretura Milano, 18 maggio 1998, in *Giur. it.*, 1999, 2085, con nota di CONTE, secondo cui le contestazioni relative alla tempestività del deposito di cui all'art. 156 disp. att. c.p.c. hanno il contenuto di un'opposizione agli atti esecutivi ex 617 c.p.c. da proporsi nei termini perentori stabiliti dalla suddetta norma. Id., Tribunale Perugia, 30 luglio 1998, in *Rass. giur. umbra*, 1999, 390.

¹³ Non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine al ricorso relativo al mancato deposito nella cancelleria del giudice competente per l'esecuzione di copia della decisione di condanna esecutiva, essendo il governo del processo esecutivo affidato al giudice dell'esecuzione in base all'art. 484, c.p.c., ed essendo l'art. 25, r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 riferibile a questioni d'interpretazione delle decisioni e non all'inefficacia di provvedimenti cautelari in dipendenza del decorso dei termini di cui all'art. 156, disp. att. c.p.c. Così, C. conti, sez. riun., 25 novembre 1999, n. 9/A, in *Foro amm.*, 2000, 1990

¹⁴ In dottrina, cfr., da ultimo, CHIARENZA-EVANGELISTA, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, in TENORE (a cura di) *La nuova Corte dei conti: responsabilità*,

Le principali difficoltà applicative nascono a causa della diversità soggettiva tra il soggetto che agisce per l'affermazione della responsabilità (il P.M. presso la Corte dei conti) e l'ente danneggiato che, pur non essendo parte nel giudizio, assume la veste di creditore sequestrante.

Pertanto, dinanzi al giudice dell'esecuzione presso l'A.G.O. soltanto l'ente titolare del credito è legittimato ad intervenire, per compiere gli atti di impulso processuale necessari alla conversione del sequestro in pignoramento (art. 156 delle disp. att. c.p.c.).

Il primo problema concerne l'individuazione della data in cui la sentenza di condanna diventa esecutiva, stante l'effetto sospensivo automatico dell'appello: 1) se il termine di 60 giorni decorre dalla comunicazione della sentenza al P.M., sarà indispensabile provvedere alla immediata trasmissione della stessa all'Amministrazione, che dovrà tempestivamente provvedere alle formalità di cui all'art. 156 disp. att. c.p.c. In caso di impugnazione, il debitore avrà facoltà di proporre apposita istanza dinanzi al giudice dell'esecuzione invocando la mancata formazione del titolo esecutivo per effetto dell'appello;¹⁵ 2) se il termine di 60 giorni decorre dalla comunicazione della sentenza all'Amministrazione, l'Ufficio di Procura potrà notificare la sentenza al condannato per far decorrere il termine breve per l'impugnazione e, quindi, una volta sicuro del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, procedere alla comunicazione di essa all'Amministrazione per l'esecuzione.

In linea teorica, quest'ultima soluzione appare preferibile in quanto la "parte" del processo esecutivo dinanzi al giudice ordinario è soltanto l'Amministrazione.

Tuttavia, le Procure sovente ritengono opportuno procedere all'immediata comunicazione della sentenza all'Amministrazione (soluzione sub 1), nel pericolo incombente della sopravvenuta inefficacia del sequestro che consegue al mancato rispetto degli adempimenti previsti dall'art. 156 disp. att. c.p.c. A tal fine, viene evidenziata, nella lettera di trasmissione, la necessità di rispettare il termine previsto dalla succitata norma.

A cascata, il secondo problema è dato dall'impreparazione delle Amministrazioni titolari del credito, spesso non a conoscenza dei termini e delle modalità di partecipazione al processo esecutivo. Della questione si fa carico la Procura contabile che, in sede di spedizione della sentenza da eseguire, provvede ad allertare l'ente ricevente circa la necessità di acquisire copia autentica del fascicolo relativo al procedimento cautelare ed al giudizio di merito giacente presso la Sezione giurisdizionale, al fine di effettuare il deposito presso la cancelleria del Giudice dell'esecuzione.

Per le Amministrazioni dello Stato, il problema potrebbe trovare idonea soluzione riconoscendo lo *ius postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, anche nel processo esecutivo. Tale competenza è stata esclusa dall'organo legale (parere del Comitato consultivo in data 14 febbraio 2005, prot. 20140) ritenendo che le attività materiali richieste dall'art. 156 disp. att. c.p.c. – non richiedendo alcuna forma di difesa tecnica - siano esperibili direttamente dal creditore procedente senza l'assistenza di un legale.

pensioni, controlli, Milano, 2004, 613 ss.; ORICCHIO, *La giustizia contabile*, 2^a ed., Napoli, 2001, 251.

¹⁵ Sulla sufficienza della semplice presentazione dell'istanza in udienza, ai sensi dell'art. 486 c.p.c., poichè in caso di sospensione prevista dalla legge non occorre la formalizzazione di un'apposita opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., v. parag. 6 e nt. 4.

Tale conclusione non appare condivisibile, ritendosi che l'art. 82, co. 2. c.p.c., secondo cui *“le parti non possono stare in giudizio se non col ministero o con l'assistenza di un difensore”* abbia valenza generale e, quindi, sia applicabile anche al processo esecutivo. Infatti, la mancata previsione, di norma, di un contraddittorio tra le parti e la loro possibilità di porre oralmente istanze al giudice dell'esecuzione, non esclude il tecnicismo degli atti di impulso processuale, nei quali il deposito degli atti deve essere accompagnato da dettagliate note di deposito idonee anche alla costituzione del depositante nel procedimento.

Ciò vale a dire che la scelta operativa della difesa “personale” delle Amministrazioni creditrici può concretamente incidere sulla realizzazione del credito azionato e, in ultima analisi, sull'effettività della tutela giurisdizionale del giudice contabile.

13. Recupero del credito in via amministrativa: ritenuta e pagamento rateale.

Con l'art. 2 del d.P.R. n. 260 del 1998 viene confermata la possibilità – già prevista nel r.d. n. 776 del 1909 - di effettuare ritenute su tutte le somme dovute, compresi trattamento di fine rapporto e pensioni, nei limiti del 545, co. 2, c.p.c.¹⁶

Dispone l'art. 2, co. 2, del d.P.R. n. 260 del 1998 che *“Il recupero è effettuato su tempestiva richiesta dell'ufficio che ha in carico il credito alla quale l'ufficio o l'ente erogatore dà esecuzione immediata.”*

Dalla lettura della norma sembra desumersi che la ritenuta possa essere materialmente eseguita da soggetto diverso da quello danneggiato, circostanza che ricorre quando il soggetto è transitato ad altra Amministrazione, oppure sia cessato dal servizio e si trovi in stato di quiescenza.¹⁷

Questa lettura appare condivisibile in rapporto ai mutamenti intervenuti nell'organizzazione del sistema previdenziale pubblico, oggi caratterizzato dalla creazione di un istituto, l'INPDAP, nel quale si concentrano le competenze in materia di determinazione e liquidazione dei trattamenti pensionistici del personale avente un rapporto di lavoro con un'Amministrazione pubblica, sia essa statale oppure locale.¹⁸

¹⁶ Cfr., C. cost., 4 luglio 1997, n. 225, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 4, 228, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli art. 4 l. 8 giugno 1966 n. 424 (Abrogazione di norme che prevedono la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro ente pubblico), e 21, d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1032 (Approvazione del t.u. delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui prevedono, per i dipendenti civili e militari dello Stato, la sequestrabilità o la pignorabilità delle indennità di fine rapporto di lavoro, anche per i crediti da danno erariale, senza osservare i limiti stabiliti dall'art. 545, co. 4, c.p.c.

Lo stesso limite del quinto è previsto dall'art. 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 *“per debiti verso lo Stato e verso gli altri enti, aziende ed imprese da cui il debitore dipende, derivanti dal rapporto d'impiego o di lavoro ... per tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, facenti carico, fin dalla loro origine, all'impiegato o salariato”* mentre il limite del terzo si applica ai crediti di natura qualificata (credito per alimenti dovuti per legge).

¹⁷ Si rammenta che l'espressione *“ente titolare del credito”* è stata usata per la prima volta nell'art. 1 del d.P.R. n. 260 del 1998, significando che la competenza a provvedere *in executivis* prescinde dalla sussistenza di un rapporto di servizio con l'autore del danno.

¹⁸ Cfr. C. conti, sez. Emilia Romagna, 20 ottobre 2003, n. 2157, in *Riv. C. conti*, 2003, f. 5, 100, che ammette la competenza dell'INPDAP ad eseguire un provvedimento di ritenuta cautelare: *“E”* soggetto all'esecuzione del decreto stesso, dovendo provvedere a interrompere le erogazioni pensionistiche dallo stesso istituto corrisposte, l'INPDAP, nei confronti del quale la personalità giuridica e l'autonomia ad esso connessa non valgono a delineare un ruolo di *“terzietà”*

Ove tale impostazione non fosse condivisa, sarebbe necessario ottenere, da parte dell'Amministrazione procedente, un decreto ingiuntivo idoneo a fondare un'azione esecutiva nelle forme del pignoramento presso terzi in quanto, ritenendo la "terzietà" dell'ente previdenziale, non potrebbe essere utilizzato lo strumento del fermo amministrativo di cui all'art. 69, co. 6, del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 (su cui v. parag. 23).

L'art. 2, co. 3, del d.P.R. n. 260 del 1998 tiene ferma l'agevolazione del pagamento rateale, prevista in alternativa al versamento diretto in Tesoreria. Teoricamente, non ci sono limiti alla concessione della predetta facilitazione, atteso che *"A richiesta del debitore il pagamento può essere effettuato a rate, il cui numero è determinato dall'ufficio di cui al comma 2, tenuto conto, entro i limiti di cui al comma 1, dell'ammontare del credito e delle condizioni economiche del debitore."*

In sede di determinazione del numero e dell'importo delle rate è scontato doversi tener conto del limite del quinto, come massimo consentito per la decurtazione degli assegni, come pure è necessaria la formazione di un piano di ammortamento che evidenzi gli importi per capitale ed interessi, in applicazione dell'art. 1194, co. 2, c.c. secondo cui le rate vanno imputate prima agli interessi e poi al capitale.

E', invece, innovativa la considerazione delle condizioni economiche del debitore operata dall'art. 2, co. 2, del d.P.R. n. 260, poiché introduce la possibilità di accordare una dilazione superiore a quella risultante dal limite del quinto in presenza di documentate ragioni di disagio economico.

14. La riscossione in via amministrativa. Casi pratici.

In caso di concorso di preesistente cessione dello stipendio, trova applicazione la norma di cui all'art. 68, co. 2, del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, secondo cui *"Qualora i sequestri o i pignoramenti abbiano luogo dopo una cessione perfezionata e debitamente notificata, non si può sequestrare o pignorare se non la differenza fra la metà dello stipendio o salario valutati al netto di ritenute e la quota ceduta, fermi restando i limiti di cui all'art. 2"*. Ciò vale a dire che la base di calcolo sulla quale calcolare il quinto da sottoporre a ritenuta è ridotta alla differenza tra la metà dello stipendio (al netto delle ritenute) e la quota oggetto di cessione.

E' appena il caso di rilevare che la cessione presa in considerazione dalla predetta disposizione è quella formalizzata con atto pubblico o scrittura autenticata da notaio e portata a conoscenza dell'Amministrazione con mezzi idonei, ossia è la *"cessione perfezionata e notificata"* di cui all'art. 69, co. 3, del r.d. n. 2440 del 1923.

Altra rilevante problematica è quella concernente l'assoggettabilità a ritenuta delle somme corrisposte al dipendente a titolo di ricostruzione di carriera. In tal caso è parso accettabile il ricorso all'eccezione di compensazione da parte dell'Amministrazione, pur trattandosi di emolumenti di natura retributiva, poiché il differimento dell'erogazione esclude, in sé, la loro funzione alimentare. Pertanto, è stato ritenuto non operante il limite del quinto.

indicatore di una estraneità dello stesso al suddetto obbligo: ciò perché l'ente è ricompreso nel novero degli enti del parastato ed è soggetto alla vigilanza del Ministero dell'economia e del lavoro ... si configura quindi come ente funzionale allo Stato ... è soggetto alle regole di contabilità pubblica ed al controllo della Corte dei conti secondo le modalità di cui all'art. 12 della l. n. 259 del 1958; specialmente con riferimento alle pensioni legate al regime retributivo, riceve dallo Stato una continua provvista finanziaria ed il procedimento erogativo dell'attribuzione pensionistica prevede il coinvolgimento, senza differenziazioni esterne, del datore di lavoro e dell'ente previdenziale."

Nella base di calcolo su cui calcolare l'importo massimo della ritenuta è, inoltre, da includere l'indennità di servizio all'estero di cui all'art. 171 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, pur avendo essa natura non retributiva perché destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero e ad essi commisurata.

15. Adempimento in via amministrativa e riscossione coattiva. Coesistenza.

In caso di mancata collaborazione del debitore - che non acconsenta al pagamento spontaneo delle somme formanti oggetto della sentenza di condanna, neppure in forma rateale - e qualora l'importo del credito non sia tale da poter essere recuperato tramite le trattenute sugli assegni mensili o sull'indennità di buonuscita, l'Amministrazione danneggiata dà avvio alle procedure coattive.

Al riguardo, l'art. 2, co. 4, del d.P.R. n. 260 del 1998, stabilisce che *“Per la riscossione dei crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal presente regolamento, l'ufficio competente procede all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43; per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.”*

La norma stabilisce una importante discriminazione, circa le procedure di riscossione coattiva, a seconda che il soggetto titolare dell'azione di recupero sia un'Amministrazione statale ovvero un ente locale.

Sotto altro profilo, la norma lascia irrisolta questione della possibile coesistenza tra azione di recupero in via amministrativa (mediante ritenuta o pagamento rateale) quando gli importi versati periodicamente siano del tutto incipienti in rapporto all'entità del credito, oppure quando il piano di ammortamento eccede la probabile durata della vita lavorativa del debitore.

Resta, in definitiva, da interpretare l'esatto significato della locuzione *“crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal presente regolamento”*.

Sul punto, l'interpretazione più aderente alle esigenze sottese all'adozione del d.P.R. n. 260 del 1990 (recante norme per la semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento di danno erariale) depone per un rafforzamento e non una limitazione della responsabilità del debitore, altrimenti il regolamento sarebbe censurabile per eccesso di delega.

Poiché, secondo il riferito ragionamento, non sono ipotizzabili ulteriori limitazioni alla responsabilità del debitore oltre quelle espressamente previste dalla legge (art. 2740, co. 2, c.c.), è da ritenere ammissibile la coesistenza delle due modalità di recupero del credito derivante da sentenza di condanna.

Ciò vale a dire che è consentito all'Amministrazione percorrere la via dell'esecuzione forzata pur avendo posto in essere il procedimento per il recupero delle somme in via amministrativa, nei casi tale modalità si appalesi insufficiente a garantire le proprie ragioni di credito.

A tal fine, l'Amministrazione potrà contare sui mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, tra cui l'iscrizione di ipoteca ed il sequestro conservativo dei beni del debitore, qualora essa abbia posto in essere tali adempimenti all'inizio della procedura.

16. Questioni inerenti la regolarità e l'efficacia del titolo esecutivo. L'esecuzione nei confronti dell'erede.

Le questioni che possono insorgere nell'ambito del procedimento di recupero delle somme derivante da una sentenza della Corte dei conti derivano, in parte, dalla peculiare disciplina del giudizio contabile.

Si è già fatto cenno alla intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria agli eredi, ai sensi dell'art. 1, co. 1, della l. n. 20 del 1994, secondo cui *“Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.”*

Evidentemente, tale previsione definisce i contorni dell'obbligazione risarcitoria, limitando l'azione per il ristoro del danno al patrimonio pubblico quando l'attività illecita del dante causa non abbia dato luogo ad aumento di disponibilità economica da parte degli eredi.

La carenza di legittimazione passiva degli eredi nel processo giuscontabile, al verificarsi della predetta fattispecie, non preclude la trasmissione *iure successionis* dei rapporti nascenti dalla sentenza di condanna passata in giudicato, poiché il diritto di credito vantato dall'ente danneggiato in forza della sentenza è autonomo dall'originario rapporto dedotto in giudizio dal P.M. contabile.

Pertanto, non vi sono ostacoli alla concreta esperibilità dell'azione di recupero nei confronti degli eredi in caso di decesso del debitore in epoca successiva alla condanna definitiva

Peraltro, l'Amministrazione procedente potrebbe essere pregiudicata dalla protratta incertezza circa l'accettazione dell'eredità da parte del chiamato. Nel corso termine decennale stabilito dalla legge per l'accettazione (art. 480 c.c.), essa può fissare un termine al chiamato (art. 481, c.c.), dipanando così lo stato di incertezza.

Se vi è rinuncia all'eredità, lo Stato può chiedere la nomina di un curatore dell'eredità giacente per il pagamento dei debiti ereditari, ai sensi dell'art. 528 c.c. ovvero chiedere l'immissione nel possesso dei beni (rientrando esso nella categoria dei successibili ex art. 565 c.c.), ad evitare che i rinunciatari revochino la rinuncia e compiano atti di disposizione dei beni ereditari.

Questa, ed ogni altra questione che possa insorgere in sede di esecuzione della sentenza di condanna, è devoluta alla competenza del giudice dell'esecuzione, dinanzi al quale sono proponibili le opposizioni all'esecuzione, ex art. 615 c.p.c. e quelle agli atti esecutivi, ex art. 617 c.p.c.

In particolare, con opposizione all'esecuzione, devono essere dedotti i fatti estintivi o modificativi del rapporto sostanziale che siano posteriori alla formazione del titolo, in applicazione del principio secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile. Pertanto, non possono essere sollevate le questioni che potevano essere poste in fase cognitiva, ivi compresa l'eccezione di giurisdizione e le altre questioni rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.

17. Il giudizio di interpretazione dinanzi alla Corte dei conti.

L'esclusiva competenza del giudice ordinario a conoscere delle questioni inerenti la fase esecutiva va coordinata con le disposizioni che disciplinano il giudizio di interpretazione dinanzi alla Corte dei conti.

Premesso che l'interpretazione del titolo spetta in via primaria al giudice dell'esecuzione perchè prodromica all'attività esecutiva vera e propria, di norma, la proposizione di una istanza diretta al giudice contabile diventa motivo di sospensione del processo esecutivo, ad evitare sovrapposizione di attività interpretativa.

Il rimedio, consistente in un procedimento strumentale rispetto a quello concluso con la sentenza definitiva, è regolato dall'art. 78 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e dall'art. 25 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 e, di recente, è stato ridisegnato dall'art. 6 del d.P.R. n. 260 del 1998.

Esso non ha precedenti nel codice di procedura civile e trova la propria ragion d'essere nella complessità e peculiarità della responsabilità amministrativo contabile, nella parte in cui si tratta di determinare la quota parte di danno da porre a carico dei singoli convenuti, in specie se la pronuncia riguarda più soggetti legati o meno da vincolo solidale o, ancora, se vi sono più gradi di giudizio.

Nel processo civile è previsto il procedimento di correzione di errore materiale (artt. 287 ss. c.p.c.) che, però, consente di porre rimedio alle sentenze definitive (contro le quali non sia proposto appello) recanti errori od omissioni materiali o di calcolo. Trattasi di errori od omissioni desumibili dal testo della sentenza, che non richiedono un'operazione di interpretazione della volontà del giudice (ad esempio, errata indicazione in sentenza dei dati anagrafici del debitore).

Viceversa, nel giudizio di interpretazione vengono in considerazione questioni di natura diversa, che diano luogo ad obiettive incertezze *in fase di esecuzione*, sempre che tali questioni non abbiano formato oggetto del giudizio di impugnativa (ovvero non avrebbero potuto essere sollevate in tale sede).¹⁹

Il giudizio si svolge dinanzi allo stesso giudice che ha emesso la sentenza da interpretare ed è attivato dal Procuratore regionale con atto di citazione da notificare a tutte le parti che vi abbiano interesse.

La competenza dell'organo requirente regionale resta ferma anche per le decisioni pronunciate da una sezione di appello, in forza delle disposizioni (art. 76 del r.d. n. 1214 del 1934) che assegnano al medesimo il compito di provvedere alla comunicazione di tutte le decisioni (di condanna e di assoluzione) all'amministrazione danneggiata.²⁰

Non sono previsti termini di decadenza per l'esercizio dell'azione per cui essa incontra il solo limite della prescrizione del diritto sottostante.²¹

Con l'art. 6 del d.P.R. n. 260 del 1998 è consentito anche al titolare dell'ufficio dell'Amministrazione - pur non essendo parte del giudizio - di adire direttamente il

¹⁹ Pertanto, non può essere proposta domanda di interpretazione di una sentenza che sia stata impugnata ed in relazione alla quale sia intervenuta in appello una pronuncia definitiva "ex se" suscettibile di esecuzione. Così, C. conti, sez. I, 18 luglio 2000, n. 214/A, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 5, 154; id., C. conti, sez. riun., 27 gennaio 2000, n. 4/A, *ivi*, 2000, f. 2, 61, id., sez. riun., 15 maggio 1995, n. 19/A, *ivi*, 1995, fasc. 4, 56;

²⁰ Anche la competenza a decidere del giudice di prime cure resta ferma in ipotesi di sentenza emessa dal giudice d'appello cui non sia stato devoluto un problema affrontato in primo grado. Così, C. conti, sez. Veneto, 6 settembre 2001, n. 1258, in *Riv. C. conti*, 2001, f. 5, 165.

²¹ C. conti, sez. III, 18 febbraio 2002, n. 40, in *Foro amm. CDS*, 2002, 515, ha ritenuto manifestamente infondata la q.l.c. delle disposizioni in materia di giudizio di interpretazione (art. 78, del r.d. n. 1214 del 1934; art. 25 del r.d. n. 1038 del 1933; art. 6, d.P.R. n. 260 del 1998) sollevata per la mancata indicazione di un termine perentorio per l'attivazione del giudizio interpretativo contabile. Il giudice contabile ha ritenuto che la ragione di ordine pubblico (chiusura del procedimento entro determinato tempo per la certezza del diritto) che sta dietro la perentorietà del termine non può essere invocata, perché è preminente l'interesse generale a che una pronuncia venga correttamente eseguita, mediante lo strumento del giudizio interpretativo. Peraltro, ha rilevato l'impossibilità di applicare termini perentori previsti da altre disposizioni poiché la perentorietà del termine deve essere espressamente prevista e specificamente dichiarata dal legislatore.

giudice quando non risultano chiaramente individuabili gli incombenti cui è tenuto in sede di esecuzione.²²

Tale facoltà conferma la finalità del giudizio di interpretazione, che è quella di evitare controversie in sede di esecuzione: pertanto, l'azione può essere proposta anche in via preventiva, ossia ad esecuzione non ancora iniziata.

La giurisprudenza contabile ritiene che il rimedio dell'interpretazione non sia limitato alle sentenze di condanna potendo essere applicato ad ogni decisione del giudice contabile che generi dubbi e renda problematica l'esecuzione.²³

18. La riscossione coattiva a cura delle Amministrazioni dello Stato: ruolo e procedura esecutiva ordinaria.

Per le Amministrazioni dello Stato, è possibile avvalersi del sistema di riscossione coattiva disciplinato dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, che ha istituito il Servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato affidandone la gestione ai "concessionari" del servizio di riscossione, ossia a privati investiti di pubbliche funzioni in base a concessione amministrativa.

La riscossione coattiva mediante ruolo è stata individuata come mezzo di razionalizzazione e semplificazione del sistema, mediante attribuzione della competenza ad agire, in prima battuta, alle singole Amministrazioni e, in caso di mancato recupero, ai concessionari della riscossione (art. 4, co. 2, del d.P.R. n. 260 del 1998), nell'idea che i medesimi fossero in possesso dei mezzi e delle professionalità già sperimentati per l'esecuzione nei confronti dei contribuenti morosi.

Durante la vigenza del r.d. n. 776 del 1909, gli uffici finanziari potevano procedere alla riscossione coattiva valendosi anche della procedura prevista per le entrate patrimoniali dello Stato (r.d. 14 luglio 1910, n. 639), mentre oggi questa facoltà è stata soppressa.

Ma, a prescindere da ciò, resta da capire se il richiamo all'esecuzione coattiva mediante ruolo contenuto nel d.P.R. n. 260 del 1998 sia da interpretare come preclusivo della facoltà di procedere ad esecuzione forzata secondo le regole ordinarie, oppure le due modalità siano in rapporto di alternatività.

Quest'ultima soluzione appare preferibile, prima di tutto sotto il profilo sistematico e, secondariamente, per l'inadeguatezza della procedura esattoriale avuto riguardo, in particolare, agli stringenti adempimenti conseguenti alla conversione del sequestro in pignoramento.

Per il primo aspetto, va ricordato che le norme del d.P.R. n. 260 del 1998 abrogano sì il r.d. n. 776 del 1909 ma non anche le norme del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, tra cui l'art. 637, co. 2, che consente alle Amministrazioni che vantano un credito liquidato dalla Corte dei conti di procedere al suo recupero in via amministrativa "o con ogni altro mezzo stabilito dalle leggi e dai regolamenti." Viene in considerazione, in particolare, l'art. 2910, co. 1, c.c., che così dispone: "Il creditore, per conseguire quanto

²² Va dichiarata la legittimazione ad agire in giudizio per interpretazione di sentenza di una banca tesoriere condannata in giudizio di responsabilità, quale parte interessata alla corretta esecuzione della decisione. Tanto si sostiene in applicazione dei principi di cui all'art. 78, r.d. n. 1214 del 1934 e dell'art. 25, r.d. n. 1038 del 1933, che non sono stati derogati dall'art. 6, d.P.R. n. 260 del 1998. Quest'ultima disposizione ha solo inteso dare maggiore organicità nell'interesse dell'erario all'esecuzione delle sentenze di condanna senza recare alcuna limitazione al novero dei soggetti già legittimati a proporre la predetta azione. Così, C. conti, sez. Veneto, 6 settembre 2001, n. 1258, in *Riv. C. conti*, 2001, f. 5, 165.

²³ C. conti, sez. III, 18 febbraio 2002, n. 40, in *Foro amm. CDS*, 2002, 515.

gli è dovuto, può fare espropriare i beni del debitore, secondo le regole stabilite dal codice di procedura civile.”²⁴

La valenza generale della predetta disposizione è, peraltro, elemento in sé sufficiente a suffragare la tesi della permanente vigenza della facoltà di procedere ad esecuzione forzata civile, anche per il recupero dei crediti derivanti da sentenza di condanna.

Per l'esame del secondo profilo si rinvia al parag. 22, poiché dall'esame della concreta operatività della procedura si evidenzia la sua inconciliabilità con la misura cautelare del sequestro.

19. La riscossione coattiva a cura degli enti locali.

La questione della coesistenza tra procedura esecutiva ordinaria e procedura esattoriale si ripropone con riferimento ai crediti da sentenze di condanna vantati dagli enti locali, anche se, diversamente da quanto previsto per le Amministrazioni dello Stato, il richiamo all'esecuzione mediante ruolo è accompagnato dal riferimento alla procedura per ingiunzione fiscale, già presente nel r.d. n. 776 del 1909.

L'art. 52, co. 6, del d.lg. 15 dicembre 1997, n. 446, richiamato dall'art. 4, co. 2, del d.P.R. n. 260 del 1998, prevede che *“La riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle province e dei comuni viene effettuata con la procedura di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, se affidata ai concessionari del servizio di riscossione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ovvero con quella 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.”*

Quindi, l'ente locale può procedere al recupero coattivo del credito mediante ruolo, se si avvale di un concessionario per la riscossione delle entrate; se, invece, provvede in proprio alla riscossione delle entrate, procede mediante l'ingiunzione fiscale disciplinata dal r.d. n. 639 del 1910. Resa ferma la facoltà di avvalersi dell'esecuzione forzata civile.

La stessa procedura dell'ingiunzione fiscale può essere utilizzata dall'ente locale che si avvalga dell'affidamento a terzi – diversi dai concessionari competenti alle riscossione delle entrate dello Stato – dell'esazione dei tributi e di tutte le altre entrate dell'ente.

Tali soggetti, espressamente indicati dall'art. 52, co. 4, lett. b) del d.lg. n. 446 del 1997, sono:

1) le aziende speciali previste all'art. 22, co. 3, lettera c), della l. 8 giugno 1990, n. 142 (attuale art. 114 del d.lg. n. 267 del 2000);

2) le società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'art. 22, co. 3, lettera e), della l. n. 142 del 1990, i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 (attuale art. 116 del d.lg. n. 267 del 2000);

3) le società miste per la gestione presso altri comuni, nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

20. La riscossione coattiva mediante ingiunzione fiscale.

²⁴ Cfr., Cass., sez. I, 13 aprile 2001, n. 5540, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 789, secondo cui *“dalla previsione di un determinato procedimento non è lecito argomentare, con carattere di necessità, il divieto al ricorso ad un procedimento alternativo, potendo concorrere la riscossione coattiva mediante ruoli con quella ordinaria davanti al giudice civile.”*

Come già accennato, la riscossione coattiva secondo le modalità del r.d. n. 639 del 1910 (cosiddetta ingiunzione fiscale) è la procedura esecutiva utilizzabile dagli enti locali che *non* si avvalgono del sistema della riscossione mediante ruolo.

Gli enti locali che optano per la riscossione diretta ovvero affidano il servizio della riscossione tributi a soggetti diversi dai concessionari competenti per la riscossione dei tributi statali, hanno così a disposizione una procedura privilegiata rispetto all'esecuzione di diritto civile, appartenente alla classe delle espropriazioni forzate speciali, ma talora collocata in ambito amministrativo.²⁵

In ogni caso, le eventuali contestazioni circa la legittimità della procedura – anche quando si procede all'esecuzione di sentenze di condanna della Corte dei conti – sono proponibili dinanzi al giudice ordinario e non dinanzi al giudice contabile.²⁶

Resta, infine, da osservare che la riscossione coattiva per ingiunzione fiscale costituisce un'ipotesi residuale di recupero del credito derivante da sentenze di condanna, espressamente prevista dall'art. 52, co. 6, del d.lg. 15 dicembre 1997, n. 446, richiamato dall'art. 4, co. 2, del d.P.R. n. 260 del 1998.

Essa, infatti, può essere utilizzata soltanto dagli enti locali e, tra essi, da coloro che non intendano ricorrere al sistema della riscossione mediante ruolo.

22. La riscossione coattiva mediante iscrizione a ruolo.

Il concessionario della riscossione è un moderno imprenditore nel settore del recupero del credito (denominato esattore sino al 1990), cui è stata affidata l'attività di esazione coattiva delle entrate pubbliche. Per l'affidamento della concessione, la disciplina di riferimento è oggi il d.lg. 13 aprile 1999, n. 112 (che ha abrogato il d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43).

La procedura esecutiva mediante ruolo è, invece, regolata dal d.lg. 26 febbraio 1999, n. 46, che è disciplina modificativa del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Trattasi, infatti, di un sistema di riscossione coniato per le imposte dirette e successivamente esteso alle imposte indirette ed ai tributi locali.

La procedura esecutiva esattoriale si differenzia dalla procedura esecutiva ordinaria perché il concessionario è anche organo dell'esecuzione, che agisce autonomamente, senza necessità di autorizzazioni da parte del Giudice dell'esecuzione.

²⁵ La tesi della natura amministrativa dell'ingiunzione fiscale è sostenuta da GLENDI, *Natura giuridica dell'esecuzione forzata tributaria*, in *Diritto e prat. trib.*, 1992, I, 2, 2240; CASSESE, *L'esecuzione forzata*, in *Diritto proc. amm.*, 1991, 173; CARBONE, voce *Esecuzione* (atto amministrativo) in *Enc. dir.*, vol. XV, 1966, 420.

L'appartenenza dell'istituto al diritto civile è ritenuta da COSTANTINO, *Le espropriazioni forzate speciali*, 1984, 52 ss.

Una posizione pragmatica è espressa da BUSCEMA, voce *Riscossione* (contabilità pubblica), in *Enc. giur. Treccani*, 1991, vol. XXVII, che ritiene irrilevante la disputa dal momento che le deroghe alla disciplina ordinaria in materia di espropriazione costituiscono, di per sé, la riprova del carattere privilegiato della procedura. Sulla stessa linea, INGROSSO, *Diritto finanziario*, 2^a ed., 1956, 528.

²⁶ Cfr., C. conti, sez. Sardegna, 7 novembre 2002, n. 1011, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 6, 270, che desume la competenza del giudice ordinario dal fatto che la procedura di cui al r.d. 14 aprile 1910 n. 639 prevede l'emissione da parte della p.a. di un'ingiunzione, vidimata e resa esecutoria dal pretore (ora dal tribunale, v. art. 244 d.lg. 19 febbraio 1998 n. 51), avverso la quale può proporsi ricorso od opposizione innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 2 e 3 r.d. n. 639 del 1910 cit.).

Inoltre, le funzioni demandate agli ufficiali giudiziari sono esercitate dagli ufficiali della riscossione, mentre le opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi disciplinate dal c.p.c. sono proponibili – dinanzi al Giudice dell'esecuzione - solo in determinate ipotesi (nell'opposizione di cui all'art. 615 c.p.c. è ammessa soltanto l'eccezione di pignorabilità dei beni e nell'opposizione ai sensi dell'art. 617 c.p.c. sono consentite solo le questioni relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo).²⁷

Il ruolo viene formato direttamente dall'ente creditore²⁸ con l'intervento del Consorzio nazionale obbligatorio tra i concessionari (C.N.C.) che provvede alla sua informatizzazione, mediante acquisizione dei dati prelevati dal Sistema Informativo dell'Anagrafe tributaria. Il ruolo così completato viene restituito all'ente creditore che lo rende esecutivo e lo trasmette al concessionario competente per il tramite del C.N.C. Per la notifica della "cartella di pagamento" eseguita dal concessionario valendosi dei propri collaboratori (ufficiali della riscossione) è previsto il termine di 12 mesi.

Se il contribuente iscritto a ruolo non adempie, il concessionario dà avvio alla cosiddetta *procedura esecutiva esattoriale*, nel termine di 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Nella specie, il titolo esecutivo è rappresentato dall'iscrizione a ruolo, mentre il precetto è sostituito dall'avviso di mora.

In questa fase, il concessionario può avvalersi di mezzi cautelari, quali l'ipoteca (art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973) e il fermo amministrativo dei veicoli a motore (art. 91 bis del d.P.R. n. 602 del 1973, nuovo testo), sul quale v. par. 23 e, soprattutto, ha l'ausilio del Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria (cui accede mediante apposita procedura denominata A.R.CO). La consultazione del sistema, inoltre, costituisce un obbligo per il concessionario il quale dovrà dimostrare, per ottenere il discarico per inesigibilità, di aver espletato le procedure sui beni risultanti da A.T. (art. 19, co. 2. del d.lg. n. 112 del 1999).

22. Esecuzione mediante ruolo in caso di preesistente sequestro conservativo.

Da uno sguardo sommario alle regole vigenti per l'esecuzione mediante ruolo si evince che essa è scandita da tempi non compatibili con la ristrettezza dei termini previsti dal c.p.c. per l'esecuzione forzata.

In particolare, la modalità del ruolo si rivela del tutto inadeguata per evitare la perdita di efficacia del pignoramento in cui si è convertito il sequestro, eseguite le formalità di cui all'art. 156, disp. att. c.p.c.

Va, infatti, considerato che le attività di impulso processuale imposte dalla succitata norma nel termine perentorio di 60 giorni devono poi essere seguite, necessariamente, da ulteriori adempimenti (quali l'istanza di assegnazione o vendita dei beni pignorati di cui all'art. 501 c.p.c.), che devono intervenire entro 90 giorni dal pignoramento, pena l'inefficacia dello stesso (art. 497 c.p.c.).

Pertanto, non può dubitarsi del fatto che, in caso di preesistente sequestro conservativo, l'unica procedura esecutiva accessibile da parte dell'ente creditore è quella ordinaria.

²⁷ La normativa anteriore, meno garantista per il debitore, prevedeva che i ricorsi del debitore contro gli atti esecutivi del concessionario fossero presentati alla Direzione generale delle Entrate, ferma restando la competenza del giudice dell'esecuzione per le opposizioni dei terzi.

²⁸ A norma dell'art. 2, co. 4, del d.P.R. n. 260 del 1998, l'iscrizione a ruolo della somma liquidata dalla Corte dei conti – non recuperata in via amministrativa – è effettuata dall'ufficio competente, ossia dall'unità organizzativa che ha in carico il credito presso l'Amministrazione danneggiata.

Detta circostanza, inoltre, conferma la perdurante vigenza della riscossione coattiva secondo il c.p.c. benchè non espressamente richiamata dal d.P.R. n. 260 del 1998.

23. La misura cautelare del fermo amministrativo su beni mobili registrati.

Per agevolare la riscossione dei crediti iscritti a ruolo, l'art. 91 bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (introdotto dall'art. 1, co. 4, del d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997 n. 30), ha riconosciuto alla Direzione regionale delle entrate la legittimazione a disporre il fermo dei veicoli a motore e degli autoscafi di proprietà dei contribuenti iscritti nei pubblici registri, in caso di pignoramento infruttuoso del bene mobile.

Il provvedimento di fermo si esegue mediante iscrizione nei pubblici registri al fine di rendere inefficaci di atti di disposizione del bene; inoltre, la violazione del divieto di circolazione del bene dà luogo all'irrogazione di sanzioni amministrative.

Per intervento della legge di riordino dell'esecuzione mediante ruolo (d.lg. n. 46 del 1999), la disciplina del fermo di cui all'art. 91 bis è stata traslata all'art. 86, senza operare variazioni di rilievo.

Infine, l'art. 1 del d.lg. 27 aprile 2001, n. 193 (sostitutivo dell'art. 86, co. 1, del d.P.R. n. 602 del 1973) ha modificato gli elementi essenziali dell'istituto prevedendo che il concessionario, decorso inutilmente il termine di 60 gg. dalla notificazione della cartella di pagamento *“può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza.”*

Nella nuova regolamentazione, la competenza a disporre il fermo viene sottratta alla direzione regionale delle entrate per essere attribuita al concessionario della riscossione, mentre viene eliminato ogni riferimento al pignoramento non eseguito.

Peraltro, anche in presenza di tale condizione - prevista nella originaria versione dell'istituto - il fermo amministrativo veniva configurato come una misura cautelare e provvisoria preordinata alla conservazione della garanzia patrimoniale e non come atto esecutivo.²⁹

Di norma, l'esecuzione prende avvio con il pignoramento, per cui la sola adozione del provvedimento di fermo non lascia presumere già iniziata l'esecuzione. Inoltre, depone per la natura cautelare del provvedimento la derivazione *“storica”* dell'istituto dal fermo amministrativo disciplinato dall'art. 69, co. 6, del r.d. 28 novembre 1923, n. 2440, misura disposta a tutela delle ragioni di credito della pubblica amministrazione mediante la sospensione del pagamento di un credito liquido ed esigibile, che altra Amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del creditore.³⁰

L'istituto del fermo amministrativo di veicoli a motore è stato utilizzato dai concessionari della riscossione sino al luglio del 2004, dopo che numerose pronunce

²⁹ Dalla configurazione del fermo amministrativo come misura cautelare ovvero esecutiva derivano le dispute giurisprudenziali sul riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo. Per un'esauriente trattazione della questione, cfr., PROIETTI, *Bocciato il fermo amministrativo* (nota a Tribunale, 12 Febbraio 2004, Caltanissetta) in *D&G*, 2004, 13, 52.

³⁰ Per completezza, si rammenta l'istituto del fermo amministrativo disposto ai sensi dell'art. 1, co. 2, del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, che è finalizzato all'avvio del giudizio di responsabilità, tant'è che il provvedimento di fermo diventa inefficace se l'azione contabile non è avviata nel termine semestrale previsto dall'art. 2 dello stesso decreto.

giurisdizionali (seguite dalla risoluzione dell’Agenzia delle Entrate 22 luglio 2004, n. 92/E) avevano ritenuto inapplicabili le norme sul fermo per mancata adozione delle regole attuative previste dall’art. 86, co. 4, del d.P.R. n. 602 del 1973, nuovo testo.

Con l’art. 3, co. 41, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, è stata varata una norma di interpretazione autentica, stabilendo che, sino all’adozione della normativa regolamentare richiesta dal predetto art. 86, i concessionari potranno comunque eseguire il fermo di beni mobili registrati applicando le modalità di iscrizione e cancellazione indicate nel d.m. 7 settembre 1998, n. 503.

24. I controlli amministrativi sull’attività dei concessionari della riscossione.

In via amministrativa, il controllo sull’attività dei concessionari spetta all’ente creditore che, a norma degli artt. 19 e 20 del d.l. n. 112 del 1999, si configura come organo di direzione della riscossione.

E’, infatti, previsto uno specifico obbligo di documentazione, in quanto *“l’ufficio può richiedere al concessionario la trasmissione della documentazione relativa alle quote per le quali intende esercitare il controllo di merito, ovvero procedere alla verifica della stessa documentazione presso il concessionario; se entro trenta giorni dalla richiesta, il concessionario non consegna, ovvero non mette a disposizione, tale documentazione perde il diritto al discarico della quota”* (art. 19, co. 6).

Vi è, poi, una relazione mensile sullo svolgimento del servizio e l’andamento delle riscossioni effettuati nel mese precedente, che il concessionario trasmette al soggetto creditore *“Entro la fine di ogni mese ... anche in via telematica”* (art. 36 del d.lg. n. 112 del 1999).³¹

La sanzione della perdita del diritto al discarico viene irrogata in specifiche ipotesi, tra cui la mancata notifica della cartella di pagamento, l’evasione degli obblighi di documentazione e il mancato svolgimento dell’azione esecutiva sui beni del contribuente risultanti da A.T. (art. 19, co. 2), ivi compresi quelli segnalati al concessionario nel termine triennale per il decreto di discarico (art. 19, co. 4, sostituito dall’art. 3, co. 2, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conv., con modificazioni, in l. 8 agosto 2002, n. 178 e poi così modificata dall’articolo 1, co. 416 della legge 30 dicembre 2004, n. 311).

Attualmente, l’art. 3, co. 36, del d.l. n. 203 del 2005, ha introdotto nuove regole in materia di accesso alle banche dati da parte dei concessionari ed offerto precisazioni sulle cause di perdita del diritto al discarico delle quote iscritte a ruolo.

25. Obbligo della resa del conto giudiziale da parte degli agenti della riscossione.

Tutti i soggetti che curano la riscossione delle entrate delle Amministrazioni pubbliche – siano essi interni o esterni all’ente – assumono la qualifica di agenti della riscossione.

Essi, ai sensi dell’art. 178 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, appartengono al più ampio *genus* degli agenti contabili, ossia persone fisiche o giuridiche che sono preposte al maneggio di pubblico denaro e, in relazione a tale competenza gestionale, sono obbligati a rendere il conto giudiziale, che è esaminato dalla Corte dei conti secondo le regole della giurisdizione contenziosa.

Sono sottoposti al giudizio di conto, ex art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934, gli agenti della riscossione interni (presenti negli enti locali che si avvalgono del sistema

³¹ Va, però, considerato che la “lettura” di tali informazioni da parte dell’ente creditore richiede strumenti informatici piuttosto sofisticati non di uso corrente presso le Amministrazioni, per cui le medesime hanno sovente lamentato l’impossibilità di decodificare i dati relativi ai ruoli non riscossi, se non utilizzando un programma gestito ed offerto in canone d’uso dal C.N.C.

della riscossione diretta) così come i concessionari della riscossione operanti in ambito nazionale (ex art. 67 del d.P.R. n. 43 del 1988).

Parimenti sono tenuti a rendere il conto della propria gestione i soggetti affidatari del servizio di riscossione tributi di cui all'art. 52, co. 4, lett. b) del d.lg. n. 446 del 1997, operanti negli enti locali (v. parag. 19).

La normativa sul giudizio di conto è caratterizzata dal rafforzamento sistema di garanzie sulle gestioni contabili pubbliche, per l'indisponibilità dei relativi diritti. Di tali esigenze è espressione il "giudizio di parificazione" del rendiconto generale dello Stato.

Infatti, la presentazione del conto costituisce in giudizio l'agente (art. 45 del r.d. n. 1214 del 1934): l'*automaticità* della instaurazione è rafforzata dalla *officiosità* di tutto il procedimento, nonché dall'elemento della *sindacatorietà*, che è il potere del magistrato di compiere rilievi e di controllare il merito di ciascuna posta contabile senza essere vincolato alle richieste di una parte, sia pure pubblica.

Nel conto giudiziale, gli agenti della riscossione devono indicare, per ciascun mese:

- 1) l'esatto periodo e l'oggetto (materia della riscossione);
- 2) i numeri delle ricevute e dei relativi importi per ciascun periodo;
- 3) i numeri delle quietanze di versamento al tesoriere ed i relativi importi, per ciascun periodo.

Inoltre, in sede di verifica del conto giudiziale degli agenti della riscossione, sarà controllata l'eventuale sussistenza di comportamenti colposi da parte dell'agente, che abbiano dato causa all'inesigibilità delle partite di credito a lui affidate.

Poichè, tra i comportamenti censurabili, rileva la mancata attivazione delle procedure esecutive nei confronti dei debitori morosi, il controllo giurisdizionale esercitato mediante lo strumento del giudizio di conto è di particolare interesse per la materia in trattazione.

Ciò vale a dire che l'esatta riscossione dei crediti derivanti dalle sentenze di condanna emesse dal giudice contabile (che sono in carico agli agenti della riscossione) forma oggetto anche del giudizio di conto, al fine ultimo di assicurare l'effettività delle funzioni giurisdizionali assegnate alla Corte dei conti.

26. Criticità della riscossione coattiva mediante i concessionari della riscossione.

Di fatto, la riscossione coattiva mediante ruolo costituisce la modalità più diffusa di recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna della Corte dei conti.

Tale procedura è stata introdotta dal d.P.R. n. 260 del 1998 per semplificare il recupero del credito, prima affidato alle lungaggini burocratiche dell'iscrizione a campione demaniale di IV categoria (nel procedimento per la riscossione dei crediti di dubbia e difficile esazione di cui all'art. 263 ss. del r.d. 23 maggio 1924, n. 827).

In effetti, la procedura appare più snella di quella anticamente prevista, così come appaiono adeguati – in linea teorica - i controlli amministrativi che eleggono l'ente creditore a vero e proprio organo di governo dell'esecuzione mediante ruolo.

Dai dati statistici più volte diffusi dagli organi mediatici (da ultimo in occasione della relazione del Procuratore generale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato del 25 giugno 2005) risulta, però, evidente la scarsa incisività della riscossione coattiva mediante ruolo: le cifre danno per incassate soltanto il 5% delle somme iscritte a ruolo, con conseguente dilatazione del fenomeno denominato "evasione da riscossione".

Ad avviso dei concessionari della riscossione, le difficoltà di riscossione sono dovute, in gran parte, alla qualità dei ruoli ed all'effettiva esigibilità degli stessi tenuto

conto dei meccanismi di cui il contribuente dispone per sottrarsi al pagamento (occultamento di beni e conti, fallimento, contenzioso con il fisco ecc.).

L'evasione da riscossione consiste, appunto, nel porre in essere comportamenti diretti a sfuggire al pagamento dei crediti accertati (di natura tributaria e non): la pratica si dimostra particolarmente agevole per il debitore che non possieda immobili o beni mobili registrati da espropriare.

Le radici dell'inefficienza del sistema affondano, secondo attenta dottrina, nel venir meno della funzione originaria del concessionario, concepito per assicurare, grazie alla proprie disponibilità finanziarie, un flusso regolare di risorse e così compensare eventuali ritardi nell'adempimento da parte dei contribuenti. Con l'affermazione del sistema di riscossione basato sull'adempimento spontaneo (autodichiarazioni fiscali) questa funzione di "polmone finanziario" sarebbe diventata recessiva rispetto al compito principale di percepire i versamenti volontari, con la conseguenza che essi avrebbero privilegiato una gestione puramente amministrativa delle somme versate spontaneamente anziché concentrare le risorse sulla riscossione coattiva.³² A ciò si aggiunge la scarsa efficacia di controlli e sanzioni, benché formalmente previsti.

La problematica, com'è evidente, riguarda tutte le entrate fiscali e non soltanto l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti.

Tuttavia, la speciale funzione – risarcitoria ma anche deterrente - delle condanne pronunciate dal giudice contabile rende intollerabile la persistenza del fenomeno evasivo, poiché esso mette in discussione la stessa effettività (e credibilità) della funzione giurisdizionale.

27. Evasione da riscossione e condoni fiscali.

La riscossione mediante ruolo, come già detto, è talora pregiudicata dal comportamento illecito del debitore che mira all'occultamento dei beni da aggredire in sede di esecuzione, dando luogo al fenomeno dell'evasione da riscossione.

Ma, in disparte i comportamenti evasivi, un altro importante elemento di criticità della riscossione mediante ruolo è rappresentato dalle recenti normative in materia di condono fiscale.

Tra queste, la l. 27 dicembre 2002, n. 289 che, da un lato, ha previsto la possibilità di definire le liti pendenti dinanzi al Giudice tributario (art. 16) e, dall'altro, ha introdotto la possibilità di definire – pur in assenza di contenzioso – i carichi pregressi inclusi nei ruoli emessi dagli uffici statali (art. 12, co. 1).

Quest'ultima disposizione prevede che *“Relativamente ai carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali e affidati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione fino al 31 dicembre 2000, i debitori possono estinguere il debito senza corrispondere gli interessi di mora e con il pagamento: a) di una somma pari al 25 per cento dell'importo iscritto a ruolo; b) delle somme dovute al concessionario a titolo di rimborso per le spese sostenute per le procedure esecutive eventualmente effettuate dallo stesso.”*

³² La problematica è accuratamente ricostruita da LUPI, *Diritto tributario, Parte generale*, Milano, 1998, 175, secondo cui l'ampliamento della competenza dei concessionari della riscossione - ai quali sono state affidate anche le funzioni passive di incasso che, di norma, tutte le amministrazioni fiscali europee effettuano regolarmente senza bisogno di intermediari – si giustifica per la debolezza organizzativa degli uffici fiscali italiani. Si rammenta che, nell'impianto originario del Servizio di riscossione, vigeva l'*obbligo del riscosso per riscosso*, progressivamente abolito con l. di delegazione 28 settembre 1998 n. 337, misura oggi sostituita con le sanzioni in sede di dichiarazione di discarico.

Con questa previsione viene inferto un colpo durissimo al principio dell'esattezza della riscossione, alimentando i comportamenti evasivi e, compunque, il ritardo nell'adempimento degli obblighi fiscali.

Ma, al di là di queste generali considerazioni, la disposizione di cui all'art. 12 della l. n. 289 del 2002, appare abnorme nella misura in cui non opera alcuna distinzione relativamente alla natura del credito iscritto a ruolo.

O meglio, un'eccezione viene posta, ma soltanto con riguardo alle "*somme relative ai dazi costituenti risorse proprie dell'Unione europea*" (art. 12, co. 2-bis, inserito dall'articolo 5-bis del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, come modificato dalla l. di conversione 21 febbraio 2003, n. 27).

Ciò sembra rafforzare l'intento di dare massima applicazione al condono, tanto più che l'art. 1, co. 2-decies, del d.l. 24 giugno 2003, n. 143, come modificato dalla l. di conversione 1° agosto 2003, n. 212 ha precisato che "*per ruoli emessi da uffici statali si intendono quelli relativi ad entrate sia di natura tributaria che non tributaria*".

28. L'alea del condono fiscale sull'esecuzione contabile mediante iscrizione a ruolo.

La vasta platea dei crediti iscritti a ruolo ammessi a condono fiscale dall'art. 12 della l. n. 289 del 2002 costituisce forte motivo di preoccupazione per l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti, tenuto conto che la riscossione coattiva di gran parte di esse è affidata all'azione dei concessionari della riscossione (art. 2, co. 4, d.P.R. n. 260 del 1998).

Ciò in quanto il beneficio *sembra* poter essere esteso a tutti i carichi inclusi nei ruoli emessi da Amministrazioni dello Stato, anche se relativi a sentenze di condanna pronunciate dal giudice contabile.

Tale interpretazione, benchè consentita dal tenore letterale della norma di cui all'art. 12, non appare accettabile sul piano logico-sistematico. In tal senso si è espressa la giurisprudenza contabile³³ ed è questo l'orientamento della stessa Amministrazione finanziaria.³⁴

In primo luogo, vi sono ragioni di ordine costituzionale attinenti alla particolare natura del credito oggetto di esecuzione, per contrasto della normativa sul condono fiscale con il potere risarcitorio/sanzionatorio esercitato dalla giustizia contabile.

Verrebbe, infatti, compromessa l'effettività della funzione giurisdizionale se, come appare dal senso meramente letterale della disposizione esaminata, il recupero *integrale* delle somme liquidate dalla Corte dei conti, fosse sottoposto all'alea del condono fiscale.

³³ Sulla base di un'acritica interpretazione della disposizione di cui all'art. 12 della l. n. 289 del 2002, una società concessionaria della riscossione tributi con sede in Milano ha proposto ad un soggetto di estinguere il proprio debito in misura ridotta avendo, a suo avviso, lo Stato rinunciato a conseguire i $\frac{3}{4}$ della somma a lui addebitata dal giudice contabile. Nel comportamento della concessionaria sono stati ravvisati gli elementi della responsabilità amministrativa contabile, per il pregiudizio patrimoniale causato dalla inesatta esecuzione della condanna, che è stato imputato alla condotta gravemente colposa della società. Cfr., C. conti, sez. Lombardia, 30 giugno 2005, n. 465, in www.corteconti.it.

³⁴ Cfr., nota della Ragioneria generale dello Stato – I.G.F. del 22 dicembre 2003; Agenzia entrate, Direzione regionale Toscana, 1° aprile 2004, nella quale si rimarca il carattere risarcitorio delle somme dovute a titolo di sentenza di condanna.

Sulla questione si registra anche un recente parere di Cons. St., sez. III, 17 giugno 2005, n. 705/05, in www.giustizia-amministrativa.it, che esclude dal novero delle entrate soggette a condono gli importi iscritti a ruolo a seguito di condanna della Corte dei conti.

I risvolti costituzionali della questione sono stati affrontati dal Giudice delle leggi con riferimento alle pene pecuniarie ed alle spese processuali, per le quali l'art. 214, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 prevede la riscossione mediante ruolo in caso di mancato adempimento all'invito di pagamento dell'importo dovuto.³⁵

In secondo luogo, l'applicabilità dell'art. 12 della l. n. 289 del 2002 alle sentenze del giudice contabile dà luogo a *disparità di trattamento*.³⁶

Al riguardo, occorre considerare che il beneficio del condono si applica soltanto ai *crediti iscritti nei ruoli emessi dagli uffici statali* mentre, in via ordinaria, l'esecuzione delle sentenze di condanna si effettua mediante pagamento diretto (totale, rateale, oppure mediante ritenuta sugli assegni).

E' palese, in tal caso, la disparità di trattamento tra soggetti (tutti dipendenti dello Stato) che abbiano ragioni di debito fondate sullo stesso titolo (sentenza di condanna pronunciata in favore di un'Amministrazione statale), la cui posizione è discriminata in relazione alla modalità di adempimento prescelta. E', anzi, paradossale, che il beneficio del condono venga concesso al condannato che si sottrae al pagamento spontaneo e negato al debitore solerte.

Ancor più macroscopica è la disparità di trattamento se il titolare del credito dipendente da una sentenza di condanna è un'Amministrazione locale.

Come già esposto, l'ente locale può valersi dell'opera dei concessionari della riscossione in ambito nazionale, ma può anche procedere alla riscossione diretta o, ancora, affidare il servizio a soggetti diversi dai concessionari (aziende speciali e società di cui all'art. 52, co. 6, del d.lg. 15 dicembre 1997, n. 446, richiamato dall'art. 4, co. 2, del d.P.R. n. 260 del 1998).

In ogni caso, l'art. 16 della l. n. 289 del 2002 prevede la possibilità di condonare, a determinate condizioni, soltanto i carichi tributari, per cui il beneficio del condono fiscale resta sempre precluso nei confronti dei soggetti che abbiano riportato una condanna in favore di un ente locale.

In conclusione, se la norma dell'art. 12 fosse applicata, l'integrale esecuzione di una sentenza di condanna del giudice contabile sarebbe affidata alla semplice circostanza della sua *non* inclusione nei ruoli statali dei concessionari della riscossione, perchè eseguita mediante adempimento volontario oppure relativa ad enti locali.

In terzo luogo, l'applicazione della norma di cui all'art. 12 all'esecuzione delle sentenze contabili viola il principio dell'irretrattabilità del giudicato, mentre tale violazione non si registra nell'ipotesi prevista dell'art. 16, che riguarda la definizione delle liti pendenti dinanzi al Giudice tributario.

³⁵ La Corte costituzionale (sentenza 29 dicembre 2004, n. 433, in *Giur. cost.*, 2004, f. 6) ha respinto la q.l.c., sollevata per contrasto dell'art. 12 della l. n. 289 del 2002 con l'art. 79 Cost. fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 12, tenuto conto della diversa natura delle sanzioni penali, e quindi delle pene pecuniarie, la cui estinzione può essere disposta, ai sensi dell'art. 79 cost., solo con "*legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale*". Questa lettura impone di escludere che nel suo ambito di applicazione possano essere ricomprese le pene pecuniarie.

³⁶ I profili di incostituzionalità della norma sul condono fiscale di cui all'art. 12 della l. n. 289 del 2002, tra cui la disparità di trattamento, nonché l'incompatibilità della disposizione con le norme sull'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti sono trattati da BERRETTA, *Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti. Applicabilità del condono previsto dall'art. 12 L. 27 dicembre 2002 n. 289*, in *Riv. C. conti*, 2004, f. 2, 371.

Nel caso in esame risulta pregiudicata non soltanto l'entità del risarcimento dovuto all'ente danneggiato ma anche l'aspetto sanzionatorio della condanna. Nel quadro della nuova conformazione della responsabilità per danno erariale, la funzione di deterrenza, infatti, assume un ruolo decisivo, poichè la condanna mira anche a prevenire comportamenti illeciti e dannosi, a salvaguardia dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Da ultimo, si ravvisa incompatibilità della norma sul condono fiscale con le disposizioni previste per l'esecuzione delle sentenze di condanna (d.P.R. n. 260 del 1998), in quanto le procedure di recupero del credito ivi disciplinate mirano ad ottenere il ristoro integrale del danno patrimoniale subito dall'ente e non contemplano anche i poteri di remissione totale o parziale del credito.

29. Criticità del sistema di esecuzione contabile ed ipotesi di riforma.

Dalle precedenti considerazioni si evince che i punti deboli, nel sistema di esecuzione delle sentenze di condanna del giudice contabile sono, in parte, legati alla mancata previsione, presso la Corte dei conti, di un giudice dell'esecuzione, così contravvenendo al principio generale che fissa la competenza di ciascuna Autorità giurisdizionale ad eseguire le proprie proprie sentenze.

Il monitoraggio effettuato dalla Corte dei conti – sia pure con i rinnovati accorgimenti previsti dal d.P.R. n. 260 del 1998 – potrebbe, infatti, non essere sufficiente a garantire la soddisfazione del credito liquidato in favore dell'ente danneggiato, poichè è forte il passaggio dalla officialità dominante nel processo di cognizione dal modulo civilistico operante in sede esecutiva.

De iure condendo, potrebbe essere istituito un apposito ufficio presso le Procure regionali, per l'esercizio dell'azione in sede esecutiva, mentre le funzioni di giudice dell'esecuzione sarebbero esercitate dal Magistrato designato dal Presidente della Sezione giurisdizionale.

Per la restante parte, il frequente insuccesso della fase di esecuzione delle sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti è da imputare all'insoddisfacente funzionamento del sistema di riscossione mediante ruolo che, di fatto, costituisce la forma di riscossione coattiva maggiormente utilizzata dagli enti creditori.

Le problematiche da ultimo trattate (tra cui, l'evasione da riscossione, l'incidenza negativa dei condoni fiscali, il difficile *iter* del fermo amministrativo dei veicoli a motori, l'insufficiente coordinamento tra i concessionari e gli enti titolari del credito) sono soltanto la parte più evidente di un male più profondo, che è la progressiva incapacità del sistema dei concessionari a garantire l'efficienza della riscossione coattiva, verso la quale non vengono dirottate risorse ed energie sufficienti a garantire la realizzazione dei crediti iscritti a ruolo.

Le ipotesi allo studio prevedono, alla scadenza della proroga dei contratti dei concessionari prevista per il 2006, l'internalizzazione delle attività connesse alla riscossione, mediante costituzione, a cura dell'Agenzia delle Entrate, di una società a prevalente partecipazione pubblica (al 51%) con partecipazione delle banche e delle società titolari delle concessioni a livello nazionale.

La proposta di costituzione della nuova Riscossione S.p.A. è stata inserita nella legge finanziaria per il 2006, in corso di approvazione: lo scopo di darne conto in questa sede è quello di stimolare la riflessione su una funzione – la riscossione coattiva - molto delicata per l'immagine di efficienza che lo Stato deve rendere ai cittadini oltre che per l'integrità del patrimonio pubblico.

La Corte dei conti condanna ma non esegue: sistema attuale, criticità e prospettive di riforma del sistema di esecuzione delle sentenze contabili.

Nel caso in cui i crediti iscritti a ruolo abbiano titolo in una sentenza di condanna della Corte dei conti, la riscossione integrale di essi persegue anche l'obiettivo, si ripete, di assicurare l'effettività della funzione giurisdizionale.

Adelisa Corsetti