SENTENZA – 127/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Michele **Oricchio**	Presidente
Eugenio **Musumeci**	Consigliere
Flavia **D'Oro**	Primo Referendario (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel **giudizio a istanza di parte**, iscritto al numero **74061** del registro di Segreteria, instaurato a istanza del **della A.N.M. S.p.A.** (Azienda Napoletana Mobilità - P.I. 06937950639), in persona dell'Amministratore Unico p.t., Ing. Nicola Pascale, con sede in Napoli alla via G.B. Marino n. 1, elettivamente dom.ta in Napoli alla via Andrea d'Isernia n. 16 presso lo studio dell'Avv. Pierluigi Rispoli (PEC: pierluigirispoli@avvocatinapoli.legalmail.it) che la rappresenta e difende in virtù di giusta procura generale ad lites per notaio Dott. Luigi Pomponio del 3/8/2020, rep. n. 9111, raccolta n. 2701, registrato presso DPI di Napoli ufficio APSR al n. 27240, in calce al ricorso,

CONTRO

l'**Agenzia delle Entrate - Riscossione** (C.F. 13756881002), in persona del legale rappresentate pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli ai sensi del Protocollo d'Intesa stipulato il 22/6/2017 tra Avvocatura dello Stato ed Agenzia delle

Entrate – Riscossione (P.E.C. ads.na@mailcert.avvocaturastato.it), nei cui uffici domicilia alla via A. Diaz n. 11;

E NEI CONFRONTI

della **PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania** in Napoli, via Piedigrotta n. 63;

VISTI il ricorso introduttivo e tutti gli altri atti del giudizio;

UDITI, nella pubblica udienza del 1° febbraio 2024, il giudice relatore Primo Ref. Flavia D'Oro, l'Avv. Pierluigi Rispoli in difesa di A.N.M. s.p.a. e il P.M. d'udienza in persona del V.P.G. Flavia Del Grosso.

FATTO

L'A.N.M. S.p.A. - Azienda Napoletana Mobilità presentava ricorso, in riassunzione ai sensi dell'art. 17 C.G.C., contro l'ADER - AGENZIA ENTRATE – RISCOSSIONE e nei confronti della Procura Regionale erariale, "*per sentire accertare e dichiarare l'inadempimento contrattuale e la esclusiva responsabilità* [dell'ADER], *in qualità di Concessionario, in ordine alla mancata riscossione ed il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, irrogata con cartella di pagamento emessa nei confronti di Mariano Mazzariello e, per l'effetto, condannare il convenuto al pagamento, in favore dell'attrice, della somma di € 493,92 oltre maggiorazione del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica delle n. 5 ordinanze-ingiunzione (5, 13 e 18.11.2003, 27.02.2004) alla data della trasmissione del ruolo del concessionario (4.12.2007) il tutto per € 821,30 ed interessi moratori (o in subordine legali), con la ulteriore condanna accessoria dello stesso*

Concessionario, ai sensi dell'art. 1226 cc., al risarcimento del danno da immagine da liquidarsi in via equitativa, nonché al pagamento delle spese giudiziali".

L'A.N.M. esponeva nel ricorso introduttivo, a sostegno della formulata domanda, che l'inadempimento del Concessionario nell'esazione del ruolo di cui alla sopra menzionata cartella esattoriale emessa in danno del sig. Mazzariello, era da ritenersi riconducibile alla sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 47300/2014, con la quale era stata accolta l'opposizione avanzata dal predetto soggetto privato avverso la pretesa esattoriale, per intervenuto decorso del termine di prescrizione.

Più in dettaglio, la ricorrente descriveva le fasi del procedimento sfociato nella citata pronuncia del Giudice di Pace di Napoli in cui si constatava l'estinzione per prescrizione del diritto di credito vantato dall'A.N.M. nei confronti del sig. Mazzariello [contestazione a quest'ultimo con 5 verbali redatti tra il 1999 e il 2002, della violazione dell'obbligo di munirsi di valido titolo di viaggio, notifica allo stesso di corrispondenti ordinanze ingiunzione tra il 5/11/2003 e il 27/2/2004, a fronte di mancato pagamento della sanzione irrogata in misura ridotta, iscrizione a ruolo ordinario della somma dovuta con maggiorazione ex art. 27 L. n. 689/1981, trasmissione in data 4/12/2007 della minuta del ruolo ad Equitalia Sud spa nella qualità di concessionario ex lege per la riscossione coattiva del credito, invio al Concessionario del ruolo divenuto esecutivo, mancata notifica da parte dell'ADER (succeduta ex lege ad Equitalia spa) della cartella di pagamento al contravventore ovvero di altro atto

interruttivo della prescrizione entro il prescritto termine quinquennale ed emissione della sentenza n. 47300/2014 del Giudice di Pace di Napoli con cui veniva accolta l'opposizione del contribuente avverso la cartella di pagamento in parola].

L'odierno giudizio era conseguenza della riassunzione innanzi a questa Sezione Giurisdizionale territoriale della Corte dei conti, a seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione ordinaria sull'identica questione, pronunciata con sentenza del giudice di pace di Napoli n. 25462/2023, con la quale aveva provveduto ad applicare l'ordinanza n. 5569/2023 della Corte di Cassazione – SS.UU. emessa a definizione del regolamento preventivo di giurisdizione proposto dall'ADER in analogo giudizio instaurato nei suoi confronti da A.N.M.

Nel ricorso introduttivo A.N.M. argomentava, anche riportando testualmente il ricorso presentato in sede ordinaria, sulla sussistenza della legittimazione attiva della ricorrente alla luce del disposto dell'art. 172 C.G.C. in linea con le statuizioni della Corte di Cassazione illustrate nell'ordinanza sopra richiamata, della rilevabilità nella concreta fattispecie dell'inadempimento contrattuale -e della conseguente responsabilità- della convenuta ADER nonché della risarcibilità del danno sia patrimoniale che d'immagine, subito dall'A.N.M. per effetto di tale inadempimento.

In data 22.12.2023 perveniva alla Sezione memoria difensiva, redatta dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, in rappresentanza di ADER, in cui si chiedeva che la domanda *ex adverso* proposta venisse

dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata, con condanna di controparte al pagamento delle competenze ed onorari di giudizio. In primo luogo, ADER negava la sussistenza della legittimazione attiva dell'A.N.M. in quanto -e sul punto richiamava varie pronunce delle Sezioni Giurisdizionali territoriali di questa Corte dei conti- l'azione intrapresa dall'Azienda ricorrente avrebbe travalicato i confini dell'art. 19 d.lgs. 112/1999 ("Discarico per inesigibilità") debordando nella diversa azione di responsabilità erariale e, conseguentemente, fuoriuscendo dal giudizio a istanza di parte ex art. 172 C.G.C.; risultando, pertanto, inammissibile. In sintesi, ad avviso dell'ADER la giurisprudenza contabile sarebbe univoca nel ritenere preclusa l'introduzione attraverso il giudizio atipico ad istanza di parte, di un'azione volta all'accertamento di responsabilità erariale, per la quale sussiste l'esclusiva legittimazione ad agire del Pubblico ministero contabile. A tal riguardo, secondo il conclusivo assunto difensivo nel caso di specie, l'azione esercitata da controparte, in patente disallineamento rispetto alle previsioni dell'art. 172 C.G.C., non rientrava in alcuna delle ipotesi previste da specifiche disposizioni di legge, non conteneva alcun intento di impugnare un atto o un provvedimento, risultava proposta senza il preventivo esperimento del procedimento amministrativo previsto ex artt. 19 e 20 D.Lgs. 112/1999, costituiva un'inammissibile ingerenza nell'esercizio delle prerogative proprie della Procura contabile.

Intrattenendosi altresì nel richiamare le disposizioni normative -e le nette indicazioni giurisprudenziali- in tema di procedura di discarico per

inesigibilità e di proroga dei termini per la presentazione delle relative comunicazioni, ADER rappresentava che ritenere ammissibile l'odierna azione di A.N.M. avrebbe determinato una chiara elusione di una serie di previsioni legislativamente previste, e in particolare dei commi da 684 a 688 dell'art. 1 della L. 190/2014 [contenenti la postergazione dei termini per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità (la cui legittimità è stata illustrata dall'ordinanza C. Cost. n. 51/2019), il contenimento dell'importo iscritto a ruolo a carico del concessionario nella quota di 1/8 in caso di definizione agevolata e di 1/3 senza definizione agevolata e la sottrazione al controllo di cui all'art. 19 D.Lgs. 112/1999 delle sanzioni amministrative di importo inferiore ai 300 €].

Ancora nel merito, la resistente deduceva l'avvenuto annullamento ex lege dei debiti di importo inferiore a 1.000 euro previsto dall'art. 4 D.L. n. 119/2018, la sussistenza in capo al soggetto incaricato della riscossione di una obbligazione di mezzi e non di risultato, la corresponsabilità nella causazione del danno da parte dell'Ente impositore per la ritardata consegna del ruolo all'Agenzia deputata alla riscossione e l'infondatezza della domanda di risarcimento del danno all'immagine alla luce del quadro normativo e dei precedenti giurisprudenziali di riferimento.

In data 5/9/2023 la P.R. trasmetteva conclusioni ex art. 175 C.G.C. con le quali, riepilogati i tratti salienti della controversia sottoposta allo scrutinio della Sezione, rappresentava con riferimento alla riconducibilità della fattispecie entro i confini del rimedio residuale atipico del ricorso ad istanza di parte ex art. 172 lettera d) del C.G.C., che l' "*azione è*

ammissibile limitatamente alla parte in cui non chiede il risarcimento del danno, quanto piuttosto che si accertata la responsabilità del Concessionario per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria e, per l'effetto, dichiarata la definitiva dispersione della pretesa creditoria di € 493,92…Resta invece inammissibile, in questa sede, la domanda risarcitoria per l'asserito danno all'immagine (per le motivazioni espresse dalla più recente giurisprudenza di questa Corte: Corte dei conti, Sez. Giur. Campania, n. 664/2023)". Quanto al merito, "la domanda attorea non sia suscettibile di positivo accoglimento. Come evidenziato dall'Avvocatura nella sua memoria difensiva, infatti, l'art. 4 del D.L. 119/2018, ha disposto l'annullamento ex lege dei debiti fino a € 1.000,00 affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010. In ragione di ciò, dovendosi ritenere automaticamente annullata anche l'odierna pretesa creditoria, la domanda non può essere accolta".

4. Alla pubblica udienza odierna l'Avv. Pierluigi Rispoli (A.N.M. s.p.a.), riportandosi al ricorso e alle conclusioni della P.R in atti, ha evidenziato, riguardo le pronunce della Sezione già intervenute a definire le analoghe fattispecie, che suscitano perplessità, risultando pertanto abbisognevoli di chiarimenti le statuizioni in esse contenute, laddove si conclude per la non ravvisabilità in concreto di responsabilità per inadempimento di ADER in ragione dell'intervenuto annullamento ex lege dei crediti di importo inferiore a mille euro, essendo tali prescrizioni normative intervenute soltanto nel 2018, ovvero in epoca molto successiva al

momento della notifica delle ordinanze-ingiunzione, della trasmissione dei relativi ruoli e all'instaurazione dei giudizi "cassatori" dei crediti in parola in sede giurisdizionale ordinaria; laddove -ha rilevato ancora il Difensore della ricorrente- nell'arco temporale intercorso tra l'affidamento ad ADER dei ruoli relativi ai ridetti crediti e l'entrata in vigore delle disposizioni normative in tema di cd. "pace fiscale", il dante causa di ADER e poi quest'ultima, non hanno posto in essere alcuna attività di riscossione e di certo non avrebbero potuto essere a conoscenza della circostanza che i crediti oggetto dell'odierna controversia sarebbero stati annullati per volontà legislativa. L'Avv. Rispoli ha sottolineato a tale riguardo che non sussiste alcuna interruzione del nesso causale in quanto ciò che viene contestato ad Ader è la mancata notifica della cartella esattoriale; qualora fosse stata notificata la cartella da parte di Ader, infatti, per il criterio del "più probabile che non", vi sarebbe stata una elevata percentuale di adempimento con la conseguenza che l'importo oggetto del giudizio sarebbe stato versato nelle casse di ANM ben prima dell'intervento legislativo della pace fiscale. Evidenziava inoltre che l'intervento legislativo riguarderebbe i rapporti tra cittadino e Ader e non l'ANM, che ha un rilevante credito nei confronti di Ader ed è soggetto avente natura giuridica privata e quindi soggetta a fallimento. Il P.M. Flavia Del Grosso si riportava alle proprie conclusioni.

All'esito della discussione la causa veniva trattenuta per la presente decisione.

DIRITTO

1. Nel richiamare le sentenze di questa Sezione n. 664-665/2023, 706/2023, e nn. 12 e 13/2024, afferenti a casi analoghi a quello in esame, il Collegio reputa di dovere pregiudizialmente rimarcare la sussistenza, nel caso di specie, della giurisdizione di questa Corte dei conti, atteso che l'art. 103, comma 2, Cost. ad essa attribuisce la cognizione sulle controversie "*nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*", tra cui quelle afferenti alla corretta gestione del pubblico denaro da parte degli agenti contabili. (cfr. anche sent. n. 445/2023 di questa Sezione Giurisdizionale). Più in dettaglio, l'ordinanza C. Cass. SS.UU. n. 5569/2023, nel pronunciarsi sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione in relazione a giudizio pendente innanzi al Giudice di Pace di Napoli instaurato contro la stessa ADER da AN.M. s.p.a. in giudizio del tutto analogo a quello oggetto dell'odierna riassunzione, ha affermato "*come il giudizio nella cui pendenza è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione è inquadrabile tra <gli altri giudizi ad istanza di parte>, disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016), e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato. Si tratta di una categoria <aperta> di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un*

soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di <società in house>) titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della <contabilità pubblica> e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti (v., sostanzialmente in termini, Cass. SU n. 22810/2020)".

2. Le appena riportate osservazioni del Giudice della Legittimità inducono altresì il Collegio e negare fondatezza all'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire di ANM s.p.a. sollevata da ADER, in linea con quanto rilevato dalla Sezione nella sentenza n. 445/2023 e nelle sentenze sopra citate.

In proposito, deve, infatti, preliminarmente ricordarsi che la ricorrente ha promosso una domanda volta ad accertare l'inadempimento del concessionario ADER a specifici obblighi di servizio relativi alla riscossione di crediti intestati ad A.N.M., con conseguente richiesta al giudice contabile di dichiarare la responsabilità del medesimo concessionario per la mancata attivazione delle operazioni di riscossione, da cui è conseguito l'annullamento dei crediti in parola per prescrizione, ad opera del giudice ordinario, adito dal contribuente in opposizione ex art. 615 c.p.c.

Nel caso di specie, quindi, a fondamento del ricorso a istanza di parte viene in rilievo la previsione di cui all'art. 172 lett. d) C.G.C., che affida direttamente e complessivamente alla giurisdizione della Corte dei conti, senza necessità di alcuna ulteriore *interpositio legislatoris*, i giudizi a istanza di parte "*nelle materie di contabilità pubblica*", come quello

attivato nel caso di specie, che attiene al rapporto di servizio tra A.N.M. s.p.a. e il proprio concessionario della riscossione, che assume la qualifica di agente contabile. "*L'art. 172, lett. d) del codice di giustizia contabile afferma, oggi, che la Corte giudica <su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato>. Perciò, la novella legislativa ha ricompreso nella categoria residuale di cui alla lett. d) dell'art. 172 c.g.c., non soltanto <gli altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge> (che, in base ad una eventuale scelta discrezionale del legislatore, potrebbero anche non attenere alla materia della contabilità pubblica, in senso stretto), ma ha, altresì, aggiunto la locuzione <e comunque nelle materie di contabilità pubblica>*" (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 25/2022).

Tale aggiunta, ad avviso del Collegio -come condivisibilmente affermato dalla Sezione territoriale laziale nella decisione appena richiamata- ha valore di rafforzativo sia per la giurisdizione -nel senso, cioè, che nelle ipotesi in cui vengono all'esame del giudice contabile rapporti e controversie complessivamente in materia di contabilità pubblica, com'è nel caso in esame, non occorre più fare distinzione fra effetti del rapporto contrattuale di natura privatistica ed aspetti dello stesso regolati da norme pubblicistiche- sia per l'ammissibilità dell'azione nella forma del giudizio a istanza di parte.

Perciò, in un giudizio in materia di contabilità pubblica, qual è, per tradizione, quello che riguarda le concessioni esattoriali, assumono rilievo,

al fine del radicarsi della giurisdizione contabile e della riconducibilità della fattispecie nell'alveo dell'art. 172 C.G.C., le caratteristiche complessive del rapporto, attinente alla materia della contabilità pubblica, in considerazione degli interessi pubblici sottesi, riguardanti, in particolare, la corretta gestione del denaro pubblico. (Sez. Giur. Lazio, n. 25/2022 cit., che richiama l'ordinanza n. 28810/2020 C. Cass.).

A ciò deve aggiungersi il richiamo -correttamente proposto dalla Procura Regionale nelle proprie conclusioni- alla sentenza n. 39/2023 della Sez. II App. di questa Corte dei conti (che richiama la precedente n. 297/2021), che ha "*rimarcato che i fatti costitutivi della domanda azionata risiedono in pretese ragioni creditorie, strettamente attinenti al rapporto esattoriale (ai relativi rapporti dare/avere), asseritamente discendenti da comportamenti negligenti dell'esattore nell'esercizio della funzione pubblicistica di riscossione […] Alla domanda […] risultano, dunque, estranee finalità tipicamente risarcitorie, rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa, di competenza esclusiva della Procura erariale, istituzionalmente deputata alla verifica, nel rispetto delle inderogabili garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile, dei presupposti specifici della predetta responsabilità... Ciò valorizzando, tra l'altro:*

-la riconducibilità all'art. 172, lett. d, c.g.c., quale disposizione avvalorante l'esistenza di una categoria atipica e residuale di <giudizi ad istanza di parte>, di controversie fondate su di un petitum che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore

e che rimane, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, siccome rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa;

-la natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile".

Alla luce delle considerazioni che precedono, in merito all'interpretazione dell'art. 172, comma 1, lett. d) del C.G.C., il Collegio ritiene non fondata l'eccezione di ADER d'inammissibilità della domanda per violazione di tale previsione.

3. Sempre in punto di asserita inammissibilità dell'azione intrapresa nei suoi confronti da ANM s.p.a., ADER contesta che l'azione in parola è stata proposta senza il preventivo esperimento del procedimento amministrativo previsto ex artt. 19 e 20 D.Lgs. 112/1999 cui è subordinata l'instaurazione di controversie tra agenti della riscossione ed enti impositori derivanti dal rapporto di affidamento del servizio di riscossione di entrate, in relazione alla richiesta di accertamento della inesigibilità di crediti iscritti a ruolo.

Sul punto, appare opportuno ricordare -come ampiamente fatto da ADER nella propria memoria difensiva- che la disciplina delle comunicazioni di inesigibilità è stata riformulata dalla Legge 190/2014 che, in un gruppo di commi compresi tra il 682 e il 688 dell'articolo 1, rivede con effetto retroattivo tempi, poteri ed entità degli importi iscritti a ruolo da pagare all'Ente creditore. Più in dettaglio, il comma 1 dell'articolo 19 del d. lgs 112/1999, nella versione ridisegnata dalla riforma

prevede che ai fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, anche se alla scadenza del termine, le quote sono interessate da procedure esecutive o cautelari avviate, da contenzioso pendente, da accordi di ristrutturazione o transazioni fiscali e previdenziali in corso, da insinuazioni in procedure concorsuali ancora aperte, ovvero da dilazioni in corso concesse ai sensi dell'art. 19 DPR 602/1973 (in tal caso, la comunicazione assume valore informativo e deve essere integrata entro il 31 dicembre dell'anno di chiusura delle attività in corso ove la quota non sia integralmente riscossa). Il comma 2 del medesimo art. 19, prevede le cause di perdita del diritto al discarico (mancata notificazione imputabile al concessionario, della cartella di pagamento, nei termini prescritti; mancata presentazione della comunicazione di inesigibilità prevista dal comma 1 entro i termini stabiliti dalla legge; mancato svolgimento dell'azione esecutiva, diversa dall'espropriazione mobiliare, su tutti i beni del contribuente; mancato svolgimento delle attività conseguenti alle segnalazioni di azioni esecutive e cautelari effettuate dall'ufficio ai sensi del comma 4; mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo, se imputabile al concessionario). Il comma 3 detta il meccanismo del discarico automatico.

Gli interventi legislativi avvenuti sul termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità hanno prodotto l'effetto di sospendere i

poteri di diniego al discarico dell'ente impositore, da avviare ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 112/1999. Il comma 684 dell'art. 1 L. 190/2014 infatti, fissa i tempi di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità con una tecnica di rinvio che, al momento, prevede di concludere i controlli nel 2039; la speciale disposizione di decorrenza del potere di controllo si trova, da ultimo, inserita nel comma 687 dell'articolo 1 della legge in discorso e consente, in ordine ai carichi pregressi, di avviare il controllo solo dopo che saranno decorse le singole annualità per la presentazione delle comunicazioni.

Tuttavia lo scudo costruito dal comma 688, nel secondo capoverso, inserisce un limite di importo al di sotto del quale non si applica il controllo di cui all'articolo 19 (si tratta delle quote inferiori o pari a 300 €), con la conseguenza che "*per le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro il legislatore ha denotato un non interesse ai fini del controllo circa l'imputabilità o meno del malgoverno dell'azione esattiva in capo al concessionario, per vizi e irregolarità nell'attività di notifica delle cartelle di pagamento*" (Sez. giur. 706/2023). Tale comma presuppone l'inesigibilità, che si colloca all'opposto dei casi di perdita del diritto al discarico, imputabile questa sempre alla condotta del concessionario.

Inoltre, occorre considerare che il presente giudizio non verte su questione introdotta mediante ricorso "*contro […] provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali*", di cui all'art. 172, lett. a), C.G.C., bensì -come sopra

ampiamente ricordato- su fattispecie rientrante nella lett. d) del medesimo art. 172 C.G.C., volta a disciplinare i procedimenti preordinati alla definizione dei rapporti inerenti alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, così assicurando una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte in vicende afferenti alla contabilità pubblica latamente intesa, ricadendo sull'attore l'onere di provare l'inadempimento del concessionario convenuto.

Le considerazioni sin qui svolte conducono al rigetto dell'esaminata eccezione d'inammissibilità del ricorso di A.N.M., introduttivo del presente giudizio.

4. Venendo al merito del giudizio, assumono rilievo decisivo e assorbente le osservazioni che seguono, riguardanti l'avvenuto annullamento *ex lege* dei debiti di importo inferiore a 1.000 € previsto dall'art. 4 D.L. n. 119/2018 dedotto dall'Agenzia convenuta, il cui esame non può che condurre ad un rigetto nel merito del ricorso.

Su tale ultimo punto, va in effetti rilevato che il testo normativo, entrato in vigore il 24/10/2018, prevede, tra le "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria", lo stralcio dei debiti fino a € 1.000,00 affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 (fra i quali ultimi rientra quello oggetto del presente giudizio). In particolare, ai sensi del comma 1, dell'art. 4, del suddetto D.L., sono automaticamente annullati i debiti di importo residuo (comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni), alla data di entrata in vigore del decreto, fino a € 1.000,00, risultanti da carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio

2000 al 31 dicembre 2010 (anche riferiti a cartelle per le quali è già stata presentata dichiarazione di adesione alla definizione agevolata di cui all'art. 3 del medesimo decreto). L'annullamento è effettuato alla data del 31/12/2018. Con riferimento ai debiti oggetto di stralcio, le somme versate prima del 24/10/2018 restano definitivamente acquisite, mentre quelle versate a partire da tale data: se vi sono altri debiti eventualmente inclusi nella definizione agevolata anteriormente al versamento, sono imputate alle rate da corrispondersi per gli stessi; in mancanza, sono imputate a debiti scaduti o in scadenza; in assenza anche di questi ultimi, sono rimborsate ai sensi dell'art. 22, commi 1 bis, 1 ter e 1 quater del D.lgs. n. 112/1999. A tal fine, l'agente della riscossione presenta all'ente creditore richiesta di restituzione delle somme eventualmente riscosse (e riversate) dal 24 ottobre al 31 dicembre 2018. Nel caso in cui l'ente creditore non dovesse erogare le suddette somme nei 90 gg. successivi alla richiesta, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare.

Né il caso in esame rientra nell'ambito di applicazione della deroga all'annullamento automatico prevista dall'art. 4 del D.L. n. 119/2018, per determinati debiti in quanto le ipotesi di disapplicazione della predetta disposizione riguardino casi estranei all'oggetto del presente giudizio (sent. Sez. Campania n. 13/2024).

Inoltre, la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Sez. V ord. n. 15471/2019) ha ritenuto sufficiente, al fine della sua applicazione, la circostanza che si trattasse di carichi affidati all'agente della riscossione

entro i termini previsti dalla medesima disposizione, la quale "*mira a consentire una più efficiente attività dall'agente della riscossione realizzando un'operazione contabile di <pulizia di magazzino> (cfr. pag. 11 della relazione al senato di accompagnamento al Disegno di Legge), permettendo di concentrare le risorse a disposizione dell'Agente della riscossione sulle quote più recenti o comunque di importo maggiormente rilevante (cfr. pag. 39 della relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge): le quote oggetto di annullamento, infatti, pur rappresentando in termini di importo una porzione residuale del magazzino ancora da riscuotere e con un grado medio di recuperabilità ormai remoto, sono numericamente rilevanti e, sotto il profilo gestionale, necessitano del medesimo impegno rispetto a quelle più recenti o comunque di importo maggiore per la gestione delle ordinarie attività di recupero (es. interruzione dei termini prescrizionali attraverso la notifica di nuovi atti esattoriali, gestioni di eventuali contenziosi) (cfr. pag. 40 relazione tecnica cit.). […] l'annullamento riguarda […] debiti di anni pregressi, quanto meno di otto anni anteriori all'entrata in vigore della predetta disposizione e fino a diciotto anni anteriori: ebbene l'ipotetica possibilità di realizzare tali crediti deve ritenersi molto limitata (così da escludersi che si possa creare un concreto pregiudizio al patrimonio dell'ente) e non appare compensare il complesso di attività che l'Agente della riscossione dovrebbe porre in essere con riguardo a tutti i crediti di così modesta entità; la norma in questione risulta, quindi, fondata su un ragionevole bilanciamento degli opposti interessi in gioco*

(la possibilità concerta di realizzare tali crediti vetusti rispetto al dispendio economico per poter giungere ad una probabile solo parziale riscossione)" (Sez. Giur. Puglia, sent. n. 742/2021).

Analogamente all'istituto dell'annullamento dei crediti, riferito alle somme iscritte a ruolo sino al 31/12/1999, di importo sino a € 2.000,00, e regolato dai commi 527 e 528 dell'art. 1 della richiamata legge 228/2012, la norma in esame ha disciplinato in modo definitivo le pendenze dei ruoli accumulatesi caoticamente in seguito alla gestione dei precedenti Concessionari del servizio di riscossione (affidata dal 2006 ad Equitalia e dal 2017 Ader Riscossione), provvedendo ad eliminare inutili costi aggiuntivi e dispersione di impegno degli agenti della riscossione, per determinati ruoli "*avendo inteso il Legislatore prendere atto, realisticamente, dell'inutile prosecuzione di ulteriori tentativi di attività esecutive da parte degli Agenti della riscossione, disponendo la definitiva eliminazione di crediti iscritti a ruolo ma da ritenere ormai solo virtuali, ed in quanto tali ostativi alla veritiera rappresentazione dei fatti contabili esposti nei bilanci degli enti creditori: in tal senso trovando coerente giustificazione la sottrazione dei predetti crediti, portati da ruoli risalenti nel tempo ed anteriori alla data del 31.12.1999, alla ordinaria procedura del discarico dei crediti inesigibili prevista dal D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20*" (Cass., sez. III civ., 20 novembre 2020, n. 26531).

L'art. 1 comma 529, della legge 24/12/2012, n. 228 -richiamato dall'art. 4 del Decreto-Legge 23/10/2018, n. 119 - prevede che: "… non si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi

i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile".

Orbene, anche rispetto ad una condotta inadempiente, da parte dell'AdER e dei suoi danti causa, dalla quale eziologicamente fosse scaturita la prescrizione del credito attoreo ed il conseguente danno arrecato ad ANM, non può dirsi dimostrato che sarebbe stato soddisfatto il credito vantato da ANM, per la notoria ampiezza della mole di crediti insoluti, almeno dal punto di vista numerico e soprattutto ove si tratti di crediti di modesto importo: sicchè, quelle medesime considerazioni, alla luce delle quali ragionevolmente il legislatore è stato indotto più volte ad annullare *ex post* i crediti di importo minore, anche *ex ante* avrebbero reso "più probabile che non" la mancata soddisfazione di quei medesimi crediti nonostante una diligente condotta del concessionario.

Inoltre, il Collegio ritiene che non sia ravvisabile in concreto la colposità dell'inadempimento dell'obbligo di riscossione da parte dell'ADER, subentrata nella gestione di tutti i rapporti correlati alla riscossione, precedentemente affidata ad altri soggetti, tenuto conto, peraltro, dell'esistenza di specifiche norme che hanno limitato l'attività di riscossione e l'espropriazione (es. art. 3 comma 35-bis l. 203/2005 che dispone che "A decorrere dal 1° gennaio 2008 gli agenti della riscossione non possono svolgere attività finalizzate al recupero di somme, di spettanza comunale, iscritte in ruoli relativi a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per i quali, alla data dell'acquisizione di cui al comma 7, la

cartella di pagamento non era stata notificata entro due anni dalla consegna del ruolo"; art. 3, comma 2 ter, del DL 25/3/2010, n. 40, convertito dalla legge n. 73/2010, che ha vietato l'iscrizione di ipoteca per crediti minori di ottomila euro cfr. Cassazione SS.UU., Sentenza n.5771 del 12 aprile 2012) e delle inevitabili soluzioni di continuità causate dai mutamenti del soggetto incaricato dell'attività di riscossione.

La stessa Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 190/2023, ha preso atto delle "*patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione*", attinenti "*sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell'adempimento del dovere tributario, «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019)*"; così affidando al legislatore interventi rivolti a risolvere le inefficienze del sistema della riscossione, con lo sguardo rivolto al futuro e impedendo al passato di frenare e imbrigliare oltre misura l'attività di realizzazione concreta dei crediti facenti capo ai vari Enti impositori.

Peraltro, nel caso di specie, la sentenza del giudice di Pace ha riscontrato "la mancata rituale notifica delle ordinanze ingiuntive", adempimento posto a carico di ANM.

Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è, dunque, il rigetto della

domanda risarcitoria afferente il lamentato danno patrimoniale, in quanto l'azione intrapresa dall'A.N.M. s.p.a. nei confronti dell'ADER, pur qualificabile in termini di verifica dei rapporti di dare e avere tra le parti, risulta giuridicamente infondata.

5. Va parimenti rigettata anche la domanda di risarcimento del danno all'immagine atteso che tale danno è risarcibile solo nell'ipotesi in cui discenda dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione con accertamento da parte del Giudice penale con sentenza irrevocabile (Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. nn. 98-2017, 105-Sezione giurisdizionale Campania – giudizio R.G. n. 73890 38 2017, 7-2018; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 248-2018). Difatti, il danno all'immagine, ad eccezione della particolare ipotesi di cui all'art. 55-quinquies del D.lgs. n. 165/2001, a norma dell'art. 51, comma 7, c.g.c., deve presupporre l'esistenza di una "sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni […] nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse […]", decisione che "è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato" (Sez. giur. Calabria, sent. n. 120/2019).

Ne consegue che, al di fuori di tali ipotesi, come chiarito dalla sentenza della Corte cost. 355/2010, par. 6, il diritto al risarcimento del danno all'immagine è giuridicamente inesistente in quanto "il legislatore ha voluto circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano

sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione" con la conseguenza che "al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria" (sent. 355/2010; cfr. sent. di questa Sezione n. 434/2023).

6. Riguardo la regolazione delle spese processuali, se ne dispone la compensazione ai sensi del terzo comma dell'art. 31 C.G.C., attesa la novità del *thema decidendum* e il susseguirsi di interventi legislativi che hanno causato una incertezza applicativa delle disposizioni normative richiamate, finalizzate a risolvere le inefficienze del sistema della riscossione.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando:

1- RIGETTA la domanda inerente il risarcimento del danno patrimoniale e la richiesta di risarcimento del danno all'immagine;

2- COMPENSA le spese di lite.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 1° febbraio 2024.

Il Primo Ref. estensore	Il Presidente
(Flavia D'Oro)	(Michele Oricchio)

(firma digitale) (firma digitale)

Depositata in Segreteria il 06/03/2024

Il Direttore della Segreteria

(Maurizio Lanzilli)

(firma digitale)