



SENTENZA - 13/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Paolo Novelli	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Flavia D'Oro	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel **giudizio a istanza di parte**, iscritto al numero **74005** 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 21 dicembre 2023, il giudice relatore
cons. Rossella Cassaneti, 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. Licia Centro.

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 Amendola Antonio
e, per l'effetto, condannare il convenuto al pagamento, in favore
dell'attrice, della somma di € 1.483,19 oltre maggiorazione del 10% per
ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica delle n. 15 ordinanze-
ingiunzione (10.11.2003, 11.11.2003, 14.11.2003, 15.11.2003, 21.11.2003,
25.11.2003, 25.02.2004, 26.02.2004) alla data della trasmissione del ruolo
del concessionario (17.03.2008) il tutto per € 2.648,21 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. Airola, era da ritenersi riconducibile alla sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 19684/2020, 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. Amendola [contestazione a quest'ultimo con 15 verbali redatti tra il 2000 e il 2002, della violazione dell'obbligo di munirsi di valido titolo di viaggio, notifica allo stesso di corrispondenti ordinanze ingiunzione tra il 21/11/2003 e il 26/2/2004, 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 17/3/2008 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. 2080/2019 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 Tribunale di Napoli n. 3884/2023, con la quale l'adito G.O. (in riforma della sentenza accoglitiva del ricorso di ANM, n. 4894/2022 del Giudice di Pace di Napoli) 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. argumentava, 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 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

ric conducibilità 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, pur essendo documentalmente comprovata, con la prodotta pronuncia giudiziale, la definitiva dispersione della ragioni creditorie per causa imputabile al concessionario, la natura eminentemente risarcitoria del petitum proposto impedisce, coerentemente con la più matura e recente riflessione giurisprudenziale (si veda, da ultimo, Corte dei conti, Il Sezione centrale appello, sentenza n. 39/2023), di riqualificare l'intera azione promossa dalla parte in termini dichiarativi e di mero accertamento dei rapporti dare/avere tra ente e concessionario della riscossione, con conseguente ammissibilità della stessa limitatamente alla parte in cui si chiede di accertare la definitiva dispersione delle ragioni creditorie per l'inadempimento dell'ADER, rimanendo invece inammissibile per la domanda risarcitoria e per quella di danno all'immagine"*.

In data 21/11/2023 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 e tendeva ad estendere *“oltre modo, extra legem, all'agente della riscossione (finanziato e partecipato comunque dallo Stato, e, quindi, con conseguente ricaduta sul medesimo dei relativi oneri), un'ipotesi di responsabilità amministrativo 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.

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 abbisognevole 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 (avvenuta negli anni 2006/2007), 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 altresì che nei giudizi svoltisi in sede ordinaria, in cui i crediti cui si riferiscono le pretese oggetto dell'odierno scrutinio, sono stati dichiarati non più riscuotibili per intervenuta prescrizione, ADER è stata condannata a rifondere ai soggetti privati le spese di giudizio, che ANM dovrà sopportare al 50%, così subendo ulteriore pregiudizio. Il Difensore dell'Azienda ricorrente ha, infine, sinteticamente richiamato i motivi adottati a sostegno della domanda di risarcimento del danno all'immagine.

Il PM di udienza ha concluso in adesione alle statuizioni adottate dalla Sezione con la sentenza n. 664/2023, riferita a identica fattispecie.

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

DIRITTO

A. 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.

“In ragione della natura tendenzialmente generale della giurisdizione contabile, in difetto di espresse limitazioni legislative, rientrano, quindi, nella previsione dell'art. 103 cit. anche i giudizi tra l'Ente impositore ed il concessionario, orientati alla verifica dei reciproci rapporti di dare – avere e del conseguente risultato finale (cfr. da ultimo: Cass. Sez. Un. Civ., ord. n. 5569/2023)” (sent. n. 445/2023 di questa Sezione Giurisdizionale). Più in dettaglio, l'ordinanza C. Cass. SS.UU. n. 5569/2023 citata dalla appena menzionata decisione di questa Sezione, 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 che *“l'A.N.M. Spa -attrice nel giudizio nel corso del quale è stato formulato il regolamento ai sensi dell'art. 41 c.p.c.- è qualificabile, come da statuto, <società in house> che esercita il servizio di trasporto pubblico locale sul territorio del Comune di Napoli. [...] Ne consegue che, ai sensi del D.Lgs. n. 175 del 2016, art. 12, comma 1, il danno al patrimonio della A.N. M. Spa, arrecato da condotte di amministratori e dipendenti, è qualificabile come danno erariale ed il conseguente giudizio di responsabilità è attratto alla giurisdizione della Corte dei Conti. [...] Se si considera che la responsabilità contabile in*

senso proprio, oggetto del giudizio di conto, è una manifestazione della responsabilità amministrativo-erariale, visto che entrambe le forme di responsabilità derivano da condotte lesive del patrimonio pubblico, si deve concludere che una <società in house> è equiparabile in sostanza a una pubblica amministrazione (ovvero ne rappresenta una <longa manus>) agli effetti della individuazione del plesso giurisdizionale demandato a conoscere della responsabilità per danno al patrimonio sociale (erariale) arrecato da amministratori, dipendenti e concessionari di servizi che agiscono per conto della società; [...] esaminando la fattispecie portata all'attenzione di queste Sezioni unite sulla scorta del riportato inquadramento, deve osservarsi che [...] ci si trova di fronte ad un'azione di danno esercitata dalla <società in house> che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale su un territorio comunale nei confronti del suo agente contabile per non aver tempestivamente riscosso un importo iscritto in ruoli ad esso consegnati. Pur vertendosi in materia di contabilità pubblica (dovendo qualificarsi, in senso lato, <giudizio di conto> ogni

controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti: cfr., ad es., Cass. SU n. 5559/2010 e SU n. 16014/2018), in quanto gli obblighi e la responsabilità dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione riguardano la gestione in sede esecutiva di crediti afferenti ad un patrimonio pubblico qual è quello dell'A.N. M. Spa, va rilevato che detta azione non è propriamente inquadrabile né nelle forme di un giudizio di responsabilità

amministrativo-erariale, essendo di essa titolare il Pubblico Ministero contabile, né nelle forme di un giudizio di conto, che si instaura ex lege con il deposito del conto giudiziale, [...] va osservato -in via risolutiva- 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)".

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 sopra citata.

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.

"Prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile tali giudizi erano regolati dagli artt. 52 e segg. del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti). In particolare, l'articolo 58 del r.d. citato affidava alla Corte dei conti, al di là delle ipotesi tipiche previste dalla legge, <Gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato...>.

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, ciò che assume rilievo, al fine del radicarsi della giurisdizione contabile e della riconducibilità della fattispecie nell'alveo dell'art. 172 C.G.C., sono, come detto, 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.

“Occorre segnalare, in proposito, come i rapporti fra enti pubblici e concessionari della riscossione, pur avendo una origine pattizia, danno luogo a particolari forme procedimentali previste direttamente dalla legge riguardanti il modus operandi di entrambe le parti ovvero a particolari poteri autoritativi sia in capo all'ente locale nei confronti del concessionario che in capo a quest'ultimo nei confronti dei creditori del primo. Pertanto, ad avviso del Collegio, la natura stessa del rapporto in questione lo attrae in toto nell'ambito della contabilità pubblica. Infatti, alla luce della citata ampia previsione normativa del codice di giustizia contabile, una volta in presenza di un rapporto che rientra nell'ambito della contabilità pubblica, ne dovrebbe conseguire, sul piano della giurisdizione, il superamento, delle operazioni, suscettibili di variabile giudizio, tese a distinguere ciò che appartiene alla giurisdizione ordinaria, in quanto espressione di un rapporto paritetico fra le parti e quanto attiene alla disciplina pubblicistica.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che oggi il sistema consente di addivenire, nell'ambito dei giudizi ad istanza di parte, ad una individuazione della giurisdizione contabile <per materia>, sulla base, come detto, dell'ampliamento e del rafforzamento che la novella di cui all'art. 172, lett. d), c.g.c. ha introdotto rispetto al vecchio testo dell'art. 58 r.d. n. 1038 del 1933. Tale interpretazione offre, nel contempo, una semplificazione alle parti nella individuazione del plesso giudiziario che dovrà decidere sulla domanda di giustizia, in ossequio al principio della certezza del diritto, che, invece, una eccessiva parcellizzazione delle

giurisdizioni renderebbe difficile da attuare" (Sez. Giur. Lazio, n. 25/2022 cit.).

La Sezione territoriale laziale cita nella pronuncia qui richiamata, l'ordinanza n. 28810/2020 C. Cass., in cui si rinvencono le osservazioni che seguono.

"A norma degli artt. 103, comma secondo, Cost.; 13 e 44 R.D. 12/7/1934, n. 1214; 9 d.P.R. 29/9/1973 n. 603; 127 d.P.R. 15/5/1963, n. 858; 1 d.lgs. 26/8/2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile) - alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica (ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore), giurisdizione che riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile (Cass. Sez. Un., 18/6/2018, n. 16014; Cass. Sez. Un. 16/11/2016, n. 23302; Cass. Sez. Un. 07/05/2003, n. 6956; Cass. Sez. Un., 07/12/1999, n. 862; Cass. Sez. Un., 29/05/2003, n. 8580; Cass. Sez. Un., 10/04/1999, n.237).

[...] E sempre in conformità a quanto da tempo affermato da questa Corte, sia pure con riferimento all'art. 58 R.D. 13/8/1933, n. 1038 (la cui formulazione è oggi sostanzialmente ripresa dall'art. 172, lett. d) d.lgs. 174/2016), va precisato che con la previsione di <altri giudizi ad istanza di parte>, il legislatore ha introdotto una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti

(Cass. Sez. Un. 10/2/2009, n. 5463)".

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 ha riformato -in linea con altre del giudice contabile di secondo grado che si è espresso su analoghe questioni- una pronuncia di questa Sezione con cui era stata accolta l'eccezione di ADER di difetto di legittimazione attiva sul presupposto che con la domanda azionata fosse stato chiesto un riconoscimento risarcitorio riconducibile a pieno titolo ad una fattispecie di responsabilità amministrativa, come tale perseguibile in giudizio ad esclusiva competenza della Procura erariale. Con la richiamata sentenza d'appello, viene in particolare osservato che *"per consolidata giurisprudenza della*

Corte di cassazione, <... il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente i fatti posti a base della domanda o delle eccezioni e di individuare le norme di diritto conseguentemente applicabili, anche ed eventualmente in difformità rispetto alle indicazioni delle parti, incorrendo nella violazione del divieto di extrapetizione o di ultrapetizione soltanto ove sostituisca la domanda proposta con una diversa, ovvero a seconda dei casi ecceda dai limiti della domanda medesima modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà in fatto non dedotta o allegata in giudizio> (così, Cass. n. 7467/2020; id., Cass. n. 22512/2021). [...] nella specifica e peculiare fattispecie all'esame[...] il compiuto esame degli atti di causa, della realtà fattuale sottostante (quale dedotta e/o allegata in giudizio) e dello stesso

petitum sostanziale, impone di riqualificare e circoscrivere la domanda azionata in termini di verifica contabile, di natura essenzialmente dichiarativa, dei rapporti di dare/avere tra [...] ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, [...] in funzione del solo accertamento delle(eventuali) ragioni di credito dell'ente impositore verso l'Agenzia. Sotto questo punto di vista, va 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 [...] Trattasi, infatti, di domanda volta alla mera verifica dei rapporti di dare-avere tra i soggetti del rapporto esattoriale, in funzione del semplice accertamento di eventuali ragioni di credito dell'Ente impositore verso l'agente della riscossione, quali scaturenti dal medesimo rapporto. Essa, pertanto, non persegue un accertamento di merito sulla sussistenza o meno degli specifici elementi strutturali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave). Viene, dunque, in rilievo un'azione non sovrapponibile a quella per danno erariale, di competenza esclusiva

della Procura contabile, e, dunque, sicuramente esperibile nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d, c.g.c.. A tale ultimo riguardo, il Collegio si limita ad evidenziare che questa Sezione, con la precedente decisione n. 297/2021, le cui motivazioni devono ritenersi qui integralmente richiamate anche ai sensi dell'art. 39 c.g.c., si è già pronunciata per l'ammissibilità del predetto meccanismo processuale, ove attivato dall'Ente impositore per ottenere il mero accertamento delle proprie ragioni creditorie nei confronti dell'agente della riscossione, quali scaturenti dal rapporto esattoriale.

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.

B. 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. A ciò si aggiunge lo scudo costruito dal comma 688 che, 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 €.

Tuttavia, nel caso di specie il riferimento al procedimento di discarico delle quote inesigibili sinora sinteticamente delineato, non sembra suscettibile di applicazione, poiché -come già osservato dalla Sezione nella surrichiamata sentenza n. 445/2023- la sentenza di prescrizione del credito contestato, resa dal Giudice ordinario e divenuta irrevocabile, ha effetto assorbente e preclusivo.

La sentenza in parola (Giudice di Pace di Napoli n. 19684/2020) è stata pronunciata -come esposto nel gravame introduttivo- in accoglimento dell'opposizione all'esecuzione presentata dal soggetto debitore in sede giurisdizionale ordinaria ai sensi dell'art. 615 c.p.c., che ha lo scopo di contestare il diritto del creditore a procedere all'esecuzione, l'inesistenza o la modificazione del diritto riconosciuto nel titolo esecutivo, oppure ancora l'ammissibilità giuridica della pretesa coattiva; rientra infatti in questa forma, l'opposizione che ha ad oggetto -come nel caso all'esame- la segnalazione del pregiudizio del diritto del creditore all'esecuzione, derivante dalla circostanza che il diritto medesimo si è estinto o modificato dopo la formazione del titolo esecutivo. L'opposizione all'esecuzione, infatti, si differenzia dall'opposizione agli atti esecutivi in quanto, mentre la prima è finalizzata a contestare l'esistenza del diritto della parte istante a promuovere l'esecuzione (*an* dell'esecuzione), la seconda è lo strumento per contestare la regolarità formale del titolo, del precetto e dei singoli atti esecutivi (*quomodo*).

A tal riguardo, va altresì osservato che la trasmissione del ruolo esattoriale all'Istituto di riscossione risulta avvenuta nel caso di specie -

secondo le concordanti dichiarazioni di ADER e di ANM nei rispettivi atti difensivi corredati da documentazione a riprova- nel 2008 (17/3/2008, più specificamente), dal che consegue che (il dante causa) dell'ADER stessa disponeva, fino alla scadenza del termine prescrizione quinquennale, di un periodo utile di 8-11 mesi per effettuare la notifica della cartella esattoriale, senza che risulti in atti l'effettuazione in tale arco temporale, di alcuna operazione finalizzata alla riscossione del credito di A.N.M. Per tal motivo, risulta inadempita non solo l'obbligazione di risultato, ma altresì quella di mezzi, gravante sul concessionario ex lege (dante causa di) ADER.

Ma da quanto sin qui osservato, deriva soprattutto l'inconferenza dei molteplici riferimenti dell'Agenzia resistente alle disposizioni, sopra illustrate, contenute nei commi da 684 a 688 dell'art. 1 L. 190/2014, le quali, come pure precedentemente esposto, hanno ridisegnato il procedimento inerente l'accertamento dell'inesigibilità delle quote oggetto di riscossione ai fini del discarico delle stesse.

Una volta accertata in sede giurisdizionale ordinaria l'inattività del concessionario ai fini della riscossione dell'importo oggetto di causa, tanto da produrre una pronuncia dichiarativa dell'estinzione per prescrizione del relativo diritto, la procedura di accertamento dell'esigibilità (o meno) dell'importo iscritto a ruolo, non avrebbe in definitiva potuto, nel caso di specie, trovare ingresso.

Tanto ciò è vero, 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.

Le considerazioni sin qui svolte -cui deve aggiungersi che anche la previsione inerente la sottrazione al controllo di cui all'art. 19 D.Lgs. 112/1999 delle sanzioni amministrative di importo inferiore ai 300 € (comma 688 dell'art. 1 L. n. 190/2014) è entrata in vigore soltanto successivamente ai fatti che hanno originato il presente giudizio a istanza di parte- dovrebbero condurre al rigetto dell'esaminata eccezione d'inammissibilità del ricorso di A.N.M., introduttivo del presente giudizio, sollevata da ADER.

Ma ancor più rilevante sul punto, è l'osservazione -contenuta nella sentenza n. 706/2023 di questa Sezione Giurisdizionale, riguardante identica fattispecie- a tenore della quale *"un fondamentale elemento di riflessione viene dalla previsione di cui al comma 688 del citato art. 1 della legge n. 190 del 2014, secondo cui <le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro, con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, non sono*

assoggettate al controllo di cui al citato articolo 19>. Tale ultima norma esclude dal controllo di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999 i crediti di importo più basso (inferiore o pari a 300 euro) per i quali permane solo la comunicazione di inesigibilità. Nel caso di specie, quindi, il credito che viene in considerazione, essendo [di importo inferiore a 300 €], è sottratto ex lege alla procedura di controllo di cui al più volte citato d.Lgs. n. 112/1999". Dalla medesima disposizione deve, invero, dedursi - come osservato nella richiamata pronuncia di questa Sezione- 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. La conseguenza che ne deriva è che questo giudice, pur investito dell'azione promossa ai sensi dell'art. 172, comma 1, lett. d) c.g.c., nel caso di specie, trattandosi di importo inferiore a 300 euro, non può procedere ad alcun accertamento del colpevole inadempimento del concessionario nella attività di riscossione del credito, presupposto indefettibile per accedere all'esame del merito ed all'eventuale accoglimento della domanda".

Nel caso in esame, infatti, le singole cartelle esattoriali oggetto del presente giudizio sono tutte di importo inferiore ai 300 €.

In ogni caso, assumono sotto un profilo più propriamente di merito, 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.

C. 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 rientrano quelli 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.

Non possono comunque essere oggetto di annullamento automatico ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 119/2018, i debiti relativi a: a) carichi recanti somme dovute a titolo di aiuti di Stato, crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei Conti, multe, ammende e sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna; b) risorse proprie tradizionali previste dall'art. 2, paragrafo 1, lett. a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio del 26 maggio 2014; c) imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione.

Dal richiamato chiaro disposto normativo il Collegio rileva innanzitutto come le ipotesi di disapplicazione della predetta disposizione riguardino casi estranei all'oggetto del presente giudizio. 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 concreta 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).

Conclusivamente, deve quindi osservarsi che, se il credito oggetto del ricorso non fosse stato annullato dal giudice ordinario per prescrizione, l'annullamento in parola sarebbe comunque avvenuto ex lege, per effetto dell'applicazione della disposizione dianzi richiamata che avrebbe comunque impedito la concreta realizzazione della pretesa creditoria in questa sede avanzata per una non irragionevole scelta legislativa.

Precipitato logico dell'evoluzione normativa di riferimento è che non può reputarsi sussistente alcun nesso eziologico tra l'inoperosità dell'Agenzia convenuta e la mancata riscossione del credito in controversia dovendosi rilevare che, successivamente alla condotta omissiva ascrivibile alla ricorrente, è intervenuto un fatto estraneo alla condotta di ADER, necessario e sufficiente di per sé solo a causare la mancata entrata per l'A.N.M., tanto da potersene ipotizzare anche una carenza di interesse ad agire in concreto in questa sede (vedasi Cass. sez. lav. 11 ottobre 2022, n. 29577). In tal senso, la recentissima sentenza n. 119/2023 della Sezione II d'Appello di questa Corte dei conti che, nel confermare la sentenza n. 229/2021 della Sezione giurisdizionale territoriale piemontese (relativa a un'azione di responsabilità erariale, ma contenente a carico del concessionario per la riscossione ADER una contestazione identica a quella oggetto del presente giudizio a istanza di parte), ha condiviso il percorso motivazionale della decisione di primo grado laddove *“ha escluso il nesso eziologico tra la condotta dei convenuti e la mancata riscossione di parte dei crediti tributari, rilevando che, successivamente alla condotta omissiva ipotizzata dalla Procura, è intervenuto un fatto estraneo alla condotta dei convenuti, idoneo da solo a causare la mancata entrata; [ovvero, ha] attribuito alla disposizione contenuta nell'art. 4 del d.lgs 119/2018 il ruolo di interferente straordinario con autonoma efficienza causale sul verificarsi del danno, al solo fine di escludere la sussistenza del nesso eziologico”*.

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 in quanto per i crediti minori riferiti ai ruoli consegnati dal 2000 al 2010 è intervenuto l'annullamento automatico ex lege.

D. A corroborare la constatazione dell'infondatezza nel merito dell'istanza attorea, soccorre il rilievo della non ravvisabilità in concreto, ad avviso del Collegio, della colposità dell'inadempimento del proprio obbligo di riscossione da parte del (dante causa dell')ADER, la cui inattività, rilevata in sede giurisdizionale ordinaria, deve ritenersi senz'altro scriminata dall'obiettiva incertezza applicativa delle disposizioni normative riguardanti l'articolazione, e in particolare i termini di scadenza, della procedura preordinata al discarico delle quote inesigibili.

Se infatti il legislatore ha ritenuto di intervenire ad arginare le notevolissime difficoltà in cui versa l'attività di riscossione nel nostro Paese "cestinando" i crediti più risalenti e di importo inferiore ai 1.000 €, non può addebitarsi ad ADER -tra l'altro, subentrata nella gestione di tutti i rapporti correlati alla riscossione, precedentemente affidata ad altro soggetto- di non aver impiegato mezzi e svolto attività per ottenere il pagamento di crediti di esiguo importo -qual è quello oggetto del presente giudizio- pur se in ipotesi, non rientranti nel predetto decennio 2000/2010. Del resto, è la stessa Corte Costituzionale che nella recentissima sentenza n. 190/2023, ha messo in luce le *"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.

Ovviamente -come rilevato dal Difensore della ricorrente nel corso dell'odierna udienza- il convenuto concessionario per la riscossione non poteva, all'epoca dello svolgimento dei fatti creditorii oggetto di causa, essere a conoscenza del fatto che nel 2018 sarebbe intervenuta la disposizione legislativa di annullamento dei crediti di importo inferiore a 1.000,00 €; tuttavia -come precedentemente osservato- il Collegio non reputa ravvisabile a carico del concessionario medesimo, una inattività connotata da negligenza, laddove l'Ente deputato alla riscossione ha dato precedenza, a fronte di una enorme mole di crediti inadempiti, a quelli di importo maggiormente rilevante, incanalando in tale direzione le energie disponibili ed evitando di disperderle verso quelli più esigui.

E. Con riguardo, invece, alla domanda di risarcimento del **danno all'immagine** si impone declaratoria di inammissibilità. Invero, tale

ipotesi di danno trova la sua fonte nella perdita del prestigio dell'amministrazione e quindi nel grave detrimento all'immagine pubblica, di talché la stessa può trovare ingresso in un giudizio innanzi a questa Corte dei conti solo nell'ambito di un'azione di risarcimento del danno promossa dalla Procura Regionale in presenza di condotte illecite, penalmente rilevanti, sanzionate con una sentenza passata in giudicato.

Come è noto, infatti, 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).

Da ciò consegue che la perseguibilità del danno all'immagine della P.A. innanzi alla Corte dei Conti è possibile solo nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa e per mezzo dell'azione erariale esercitabile dal requirente contabile sul presupposto di condotte di reato sanzionate con una condanna penale irrevocabile, attesa la sua pacifica natura di *“danno conseguenza”* generatore di responsabilità extracontrattuale.

Nel senso appena delineato questa Sezione si è pronunciata, sempre

nell'ambito di giudizio a istanza di parte ex art. 172 C.G.C. instaurato da un ente locale nei confronti dell'agente incaricato della riscossione, osservando che *"[...] tale ipotesi di danno, di origine pretoria, consiste nella lesione alla rappresentazione che i consociati hanno della integrità ed efficienza della pubblica amministrazione, ovvero, più precisamente, <del danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.> (Corte Cost., sentenza n. 335/2010). Tuttavia, la suddetta posta di danno, ad eccezione della particolare ipotesi di cui all'art. 55 quinquies del D.lgs. n. 165/2001, può essere oggetto di un giudizio contabile solo nell'ambito di un'azione di risarcimento del danno promossa dalla Procura Regionale quando, oltre ad una condotta illecita, viene in rilievo anche una condotta che integra gli estremi di un reato, accertato con sentenza passata in giudicato (art. 4, comma 1, lett. g), allegato 3, D. lgs. 174/2016), circostanza che non ricorre in questo caso"*.

In altri termini, la delimitazione del campo di applicazione dell'istituto avviene in ragione del bene giuridico tutelato, che è l'immagine della pubblica amministrazione, ricondotta ai canoni di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.

È indubbio, infatti, che sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale che viene, quindi, declinato come prestigio, credibilità e corretto funzionamento degli uffici: la fisionomia

dell'amministrazione non può prescindere da valutazioni di carattere efficientistico, con attente analisi della valutazione delle *performance*, garantendo anche lo sviluppo della competitività delle pubbliche amministrazioni.

Il danno all'immagine consiste esattamente nell'alterazione del prestigio e della personalità dello Stato-amministrazione oppure di altra pubblica amministrazione, che, a seguito della commissione di un'azione dannosa compiuta in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici (o di altri soggetti ad essa legati da rapporto di servizio, come avviene nel caso del concessionario incaricato della riscossione-agente contabile), perde credibilità ed affidabilità all'esterno. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

Affinché sia possibile affermare l'esistenza del danno all'immagine, è necessario che siano richiamati i presupposti dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale. Responsabilità di cui il danno all'immagine rappresenta una fattispecie peculiare. Perché possa parlarsi di danno all'immagine è necessario, infatti, che la condotta rilevante, già sanzionata con una condanna penale irrevocabile di condanna, sia posta in essere -o comunque favorita- dallo svolgimento di funzioni o *munera* pubblici (indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto di servizio in senso stretto), che abbia ad

oggetto un bene valore di particolare rilevanza (quali la giustizia, la sicurezza, l'ordine pubblico, la salute, ecc.) e che vi sia un nesso di causalità tra la condotta e l'evento, indipendentemente dalla diffusione dell'illecito a mezzo stampa.

Per tutto quanto sin qui considerato, appare evidente che l'azione intesa ad ottenere il risarcimento del danno all'immagine della p.a. non può che svolgersi nell'alveo della responsabilità erariale e, conseguentemente, non può trovare autonomo ingresso nell'ambito del giudizio a istanza di parte ex art. 172 C.G.C.

F. Riguardo la regolazione delle spese processuali, va richiamato il terzo comma dell'art. 31 C.G.C., a tenore del quale può statuirsi la compensazione delle spese tra le parti, tra l'altro, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o, ancora, quando il giudizio viene definito decidendo soltanto questioni pregiudiziali (o preliminari). Nel caso di specie, la novità del *thema decidendum* per ciò che riguarda l'istanza di rifusione del danno patrimoniale, la declaratoria d'inammissibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine e il susseguirsi di interventi legislativi fortemente incidenti sulle condotte in contestazione, consentono senz'altro di disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

Ad avviso del Collegio, infatti, il rigetto della domanda attorea inerente il danno patrimoniale deriva, non tanto dalla non rilevanza in concreto della condotta omissiva di ADER descritta nel ricorso da A.N.M., quanto dall'interruzione del nesso eziologico tra tale condotta e la mancata

entrata, determinata dall'intervento legislativo che ha disposto l'annullamento ex lege dei crediti di importo inferiore ad € 1.000,00 : ciò non può che determinare una sorta di attenuazione della responsabilità nella soccombenza di A.N.M. nel presente giudizio essenzialmente riconducibile ad un sopravvenuto "factum principis" .

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;
- 2- DICHIARA INAMMISSIBILE la richiesta di risarcimento del danno all'immagine;
- 3- COMPENSA le spese di lite.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2023.

Il Cons. estensore

Il Presidente

(Rossella Cassaneti)

(Paolo Novelli)

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 09/01/2024

Il Direttore della Segreteria

(Maurizio Lanzilli)

(firma digitale)