REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 174/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Michele Oricchio Presidente

Eugenio Musumeci Giudice

Alessandra Molina Giudice - Relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a **istanza di parte**, iscritto al n. RG **74071** del registro di segreteria, in riassunzione ex art. 17 c.g.c, promosso nell'interesse della **A.N.M. S.p.A. - Azienda Napoletana Mobilità** - P.Iva 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 legale dell'Avv. Pierluigi Rispoli (C.F. RSPPLG72H29F839F), che la rappresenta e difende in virtù di giusta procura generale *ad lites* per notaio Dott. Luigi Pomponio del 03.08.2020, rep. n. 9111, raccolta n. 2701, registrato presso DPI di Napoli ufficio APSR al n. 27240, con tel/fax 0815802828 e PEC: pierluigirispoli@avvocatinapoli.legalmail.it, cui inviare comunicazioni

Contro

ADER- AGENZIA ENTRATE- RISCOSSIONE (C.F. 13756881002) in persona del Presidente p.t., rapp.to difeso e dom.to come in atti

dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Napoli alla via Diaz, 11 pec: ads.na@mailcert.avvocaturastato.it;

ADER- AGENZIA ENTRATE- RISCOSSIONE (C.F. 13756881002) in persona del Presidente p.t (C.F. 13756881002) in persona del legale rapp.te p.t. dom.to presso la sede in Roma alla via Giuseppe Grezar n. 14 - pec protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it e pct@pec.agenziariscossione.gov.it.

Nei confronti della

Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania in persona del P.R. p.t. dom.to presso la sede in Napoli alla via Piedigrotta, 61 PEC: campania.procura@corteconticert.it;

in riassunzione ai sensi dell'art. 17 c. 4 c.g.c. del giudizio RG 43671/2020 e deciso con la sentenza n. 31735/2023 depositata in data 10.07.2023 instaurato dalla Azienda Napoletana Mobilità spa dinanzi al Giudice di Pace di Napoli nei confronti di ADER -AGENZIA ENTRATE- RISCOSSIONE

VISTI il ricorso introduttivo e gli altri atti del giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza dell'1 febbraio 2024, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono presenti, l'avv. Pierluigi Rispoli per la ricorrente, il S.P.G. dott. Raffaele Cangiano per la Procura Regionale. Nessuno è comparso per l'ADER.

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 20 settembre 2023 l'A.N.M. S.p.A. - Azienda Napoletana Mobilità, chiedeva l'accertamento e la declaratoria dell'inadempimento contrattuale e, pertanto, la condanna

dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento emessa nei confronti di Francesco Minisci e, per l'effetto, condannare la convenuta al pagamento, in favore dell'attrice, della somma di € 98,89 oltre maggiorazione del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica della ordinanza-ingiunzione (05.11.03) alla data della trasmissione del ruolo del concessionario (04.12.2007) il tutto per € 164,50 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.

2. Più nello specifico, parte ricorrente, titolare del servizio di trasporto pubblico locale per il Comune di Napoli, rappresentava di aver contestato a un utente la percorrenza sul mezzo di trasporto senza il titolo di viaggio, irrogando così la relativa sanzione.

Atteso il mancato pagamento della sanzione irrogata in misura ridotta e divenuto definitivo pertanto l'accertamento, l'ANM Spa, in qualità di ente creditore, provvedeva a notificare ordinanza di ingiunzione e successivamente ad iscrivere a ruolo ordinario la somma dovuta maggiorata ex art. 27 L. n. 689/81, trasmettendo la minuta del ruolo ad Equitalia Sud Spa, concessionario ex lege per la riscossione coattiva del credito, del ché il ruolo diveniva esecutivo ed inviato al concessionario.

Nelle more di quanto sopra, l'Agenzia delle Entrate Riscossione- di seguito ADER- succedeva a titolo universale nei rapporti attivi e

passivi di Equitalia ai sensi dell'art. 1 comma 3 del d.l. 193/2016, conv. in L. n. 225/2016.

Accadeva però che l'Agente della Riscossione non provvedeva a notificare alcuna cartella di pagamento al contravventore -ovvero a notificare atti interruttivi della prescrizione- determinando lo spirare del termine quinquennale di prescrizione, come accertato nell'ambito del giudizio di opposizione ex art. 615 cpc incardinato dal contribuente innanzi all'AGO avverso la cartella di pagamento, nel giudizio Giudice di Pace di Napoli n. RG 68497/2018, concluso con sentenza di accoglimento dell'opposizione n. 39838/2019. Si legge nella citata sentenza, passata in giudicato "*… L'ente impositore nulla ha prodotto rimanendo contumace. In altre parole, non sono state prodotte le matrici o le copie delle cartelle medesime … dichiara illegittima l'iscrizione esattoriale operata dall'agente della riscossione della provincia di Napoli (agenzia delle entrate – riscossione), relativamente ai crediti portati dalla cartella esattoriale n. 07120080052197155 00, la quale va annullata ed il credito portato, cancellato dal ruolo*".

Pertanto, con atto di citazione notificato in data 23.09.2020, conveniva in giudizio il Concessionario della riscossione innanzi al Giudice di Pace di Napoli, per la declaratoria di inadempimento contrattuale per la mancata riscossione di quanto iscritto a ruolo. Il giudizio veniva deciso con sentenza con sentenza dichiarativa del difetto di giurisdizione.

2.1.In un analogo giudizio instaurato da ANM Spa, l'Agenzia delle Entrate -Riscossione proponeva, con ricorso notificato il 30.06.2021,

regolamento preventivo di giurisdizione. Il suindicato regolamento di giurisdizione veniva definito con ordinanza Cassazione SS.UU. n. 5569/2023 pubblicata il 22.02.2023, con cui veniva dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti, in quanto il giudizio di cui al proposto regolamento 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, 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 quale 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 …*".Concludeva la S.C. a mezzo dell'ordinanza in parola che "*…risultando l'azione proposta…dalla società ANM finalizzata a conseguire quanto dovuto dall'ADER (non attivatasi per il recupero del credito esattoriale nel termine massimo di prescrizione), quale agente contabile nell'ambito della propria gestione, essa avrebbe dovuto essere promossa dinanzi al giudice munito di giurisdizione a decidere sulla responsabilità contabile, ovvero davanti alla Corte dei Conti, venendo in rilievo un danno erariale a carico del patrimonio sociale dell'ANM spa…*"

2.2. Tanto premesso, l'interessata, con il ricorso in epigrafe, vista la

sentenza n. 31735/23 del GdP di Napoli emessa alla luce della richiamata vincolante ordinanza della Corte di Cassazione SS.UU. RG N. 5569/2023, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 c. 4 c.g.c., provvedeva a riassumere dinnanzi alla Corte dei conti il giudizio instaurato innanzi al Giudice di Pace di Napoli.

Più in particolare, ritenuto il presente giudizio attinente al rapporto dare-avere tra Ente impositore/ANM Spa e concessionario-agente contabile preposto alla riscossione/ADER, riteneva sussistente la propria legittimazione attiva a proporre il presente giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 lett. d) cgc, richiamando al riguardo anche l'orientamento del giudice contabile secondo cui deve ritenersi ammissibile il ricorso con riferimento alla richiesta di rifusione delle somme riferite ai canoni non riscossi in quanto prescritti e non più riscuotibili, ovvero la richiesta di accertare il debito scaturente dal rapporto dare e avere tra esattore ed ente impositore.

In via gradata, per il caso in cui si dovesse ritenere il contenzioso quale giudizio avente ad oggetto la responsabilità amministrativa dell'ADER ai fini del riconoscimento risarcitorio di un danno erariale, come tale non esercitabile dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento, precisava di aver notificato il ricorso anche al Procuratore Regionale della Corte dei conti, a valere quale denunzia dell'ANM spa danneggiata.

Eccepiva quindi la violazione e falsa applicazione del dpr 602/1973 art. 50, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 1170 cc.

Nel merito, precisava che, nell'ambito del rapporto tra l'Ente

impositore e l'Agente per la riscossione, dal momento della trasmissione del ruolo, la fase di riscossione rientrerebbe negli esclusivi compiti del Concessionario, che avrebbe l'onere di porre in essere tutte le attività per la notificazione corretta e tempestiva della cartella di pagamento, e dei successivi atti per l'esazione coattiva del credito affidato.

Il diligente e tempestivo compimento degli atti esecutivi da parte del concessionario rientrerebbe a pieno titolo a sensi dell'art. 1170 c.c. nell'ambito della responsabilità del concessionario incaricato.

Nel caso di specie, la successione dei fatti evidenzierebbe l'esclusiva colpevole condotta del concessionario in ordine all'intervenuta prescrizione del diritto di credito vantato da ANM Spa ed il diritto di parte ricorrente ad agire al fine di conseguire quanto dovuto dall'ADER, non attivatasi per il recupero del credito esattoriale, quale agente contabile nell'ambito della propria gestione.

Invero A.N.M. S.p.A. avrebbe regolarmente notificato il verbale di accertamento di violazione/irrogazione della sanzione amministrativa nonché ordinanza-ingiunzione rendendo esecutivo il ruolo nei termini di legge (in data 04.12.2007) mentre, al contrario, alcuna attività sarebbe stata eseguita da parte del concessionario della Riscossione, il quale non solo non avrebbe notificato la cartella di pagamento, ma nulla avrebbe prodotto nel giudizio formulato dal soggetto debitore per la contestazione dell'evento estintivo del credito azionato da ANM Spa (tramite il Concessionario).

La data di consegna del ruolo, invero, costituirebbe un reale

spartiacque tra le competenze procedimentali finalizzate alla formazione materiale e giuridica del ruolo di spettanza dell'ente creditore/impositore e le competenze espropriative dell'agente della riscossione: da tale data l'agente della riscossione, preso in carico il ruolo, aveva l'obbligo di assolvere alla specifica controprestazione tipica del contratto di affidamento della fase di riscossione.

Richiamava al riguardo la normativa di riferimento e, in particolare l'art. 50 co. 2 e 3 DPR n. 602/1973, che impone all'Agente per la riscossione di iniziare l'esecuzione forzata (con la notifica dell'atto di pignoramento) non prima che siano decorsi 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, ma non oltre il termine di un anno dalla medesima notifica, termine questo mai rispettato dall'ente della riscossione.

Nel caso di specie, invero, la circostanza dell'inadempimento dell'ADER alla riscossione del credito vantato dall'ANM Spa, in virtù del rapporto concessorio, a causa dell'intervenuta prescrizione dello stesso, risulterebbe accertata con sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 39838/2019 e sarebbe, pertanto, non contestabile.

Eccepiva infine la violazione e falsa applicazione dell'art. 50, co. 2 e 3 del DpR n. 602 del 1973 e dell'art. 1226 cc.

L'Agente convenuto, avendo reiteratamente ritardato l'attivazione di una procedura esecutiva lasciando trascorrere il termine prescrizionale di 5 anni, avrebbe arrecato all'odierna ricorrente A.N.M. S.p.A., in qualità di ente creditore, non solo un danno patrimoniale, ma anche un grave danno lesivo per l'immagine della stessa, come risulterebbe da

numerosi articoli di giornale e televisivi.

2.3. Per le predette ragioni chiedeva di *"a) accertare e dichiarare l'inadempimento contrattuale e la responsabilità del Concessionario per la riscossione, per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento n. 07120080052197155 (000), emessa nei confronti del Sig. Francesco Minisci e per l'effetto condannare parte convenuta a pagare in favore della A.N.M. S.p.A. la somma di € 98,89 oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica delle ordinanze di ingiunzione alla data della trasmissione del ruolo al concessionario (04.12.2007), così come previste dall'art. 27 della Legge 689/1981 il tutto per € 164,50 ed interessi moratori, ovvero in subordine interessi legali, su detta somma ottenuta per il credito non riscosso, a far data dalla trasmissione del ruolo alla sentenza di accoglimento dell'opposizione (13.09.2019) ed oltre ulteriori interessi da detta data al saldo; b) per l'effetto di siffatta declaratoria, Voglia l'Ecc.ma Corte adìta condannare in via accessoria ex art. 1226 c.c. l'Agenzia delle Entrate – Riscossione al pagamento nei confronti dell'A.N.M. S.p.A. della somma che riterrà di liquidare secondo equità, a titolo di danno di immagine, che si quantifica sin d'ora nell'importo della sanzione dovuta e richiesta con l'ordinanza di ingiunzione, ovvero nella maggiore o minore somma che l'Ecc.ma Corte dei Conti riterrà di giustizia; c) condannare altresì la convenuta al pagamento delle spese, diritti ed onorari del presente giudizio, con l'aggiunta del rimborso spese generali dell'IVA e della c.p.a con la maggiorazione di legge del 15% sui diritti ed onorari per spese generali con attribuzione al procuratore anticipatario"*.

3. Con memoria del 30.12.2023 si costituiva in giudizio l'ADER, la quale in via preliminare eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'Azienda napoletana mobilità, atteso che, come affermerebbe parte della giurisprudenza contabile, la domanda andrebbe oltre il rapporto esattoriale *stricto sensu* considerato, involgendo profili estranei e ultronei al rapporto di dare-avere intercorrente tra il concessionario e l'ente creditore, non potendo così essere posta a base di un ricorso a istanza di parte. Ragionando diversamente risulterebbe scardinando l'intero sistema della tutela dell'erario e dell'accertamento delle responsabilità che l'ordinamento ha demandato al Pubblico ministero presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

In sostanza il giudizio a istanza di parte ex art. 172 c.g.c. sarebbe norma di chiusura del sistema delle tutele, e intenderebbe garantire posizioni giuridiche soggettive rientranti nelle tematiche proprie della finanza pubblica, purché queste non siano altrimenti protette da altre disposizioni contenute nell'ordinamento processuale contabile. Inoltre, la lett. d) dell'art. 172 cgc, sarebbe chiara nel prevedere, come categoria residuale altri giudizi ad istanza di parte, in materia di finanza pubblica, purché gli stessi siano previsti dalla legge (eloquente sarebbe l'impiego della congiunzione "e").

La natura risarcitoria della domanda emergerebbe anche laddove controparte quantifica la propria richiesta nella somma che non sarebbe affluita nelle proprie casse in seguito alle iscrizioni a ruolo, nella sostanza facendo corrispondere la domanda giudizialmente

posta con l'importo del danno asseritamente subito in ragione della lamentata mancata riscossione. La domanda di controparte non riguarderebbe, infatti, voci del rapporto contabile, somme riscosse e non riversate dall'agente della riscossione, e nemmeno la contestazione dei conti resi dall'esattore, ma il pregiudizio patrimoniale che si assume derivato al l'A.N.M. per l'asserito inadempimento di alcune obbligazioni dovute per la riscossione dei relativi crediti, in ragione di un asserito mancato svolgimento di taluni adempimenti.

La titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale escluderebbe che la pretesa patrimoniale connessa ad un presunto danno erariale possa essere esercitata dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento del danno attraverso un giudizio a istanza di parte, essendo la materia riservata all'ordinario giudizio di responsabilità, in cui l'amministrazione danneggiata deve limitarsi a proporre la denuncia di danno o ad intervenire ove sussistano i presupposti a sostegno delle ragioni del Pubblico ministero.

In caso contrario, se dovesse essere ravvisata la legittimazione attiva dell'Azienda, le somme oggetto della domanda giudiziale potrebbero essere richieste con tre diversi procedimenti e in tre momenti diversi: con il presente giudizio a istanza di parte, proponibile senza limiti temporali, anche a riscossione pienamente in corso; con il giudizio di responsabilità da avviarsi a cura del Procuratore presso la Corte dei conti; e con il procedimento di diniego di discarico regolato dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. 13.4.1999, n. 112.

3.1. L'ADER riteneva inoltre l'azione inammissibile per contrasto ed elusione della disciplina speciale di cui al dlgs n. 112/1999. Ciò in quanto la richiesta di controparte parrebbe originare dalla circostanza che l'Agente della riscossione abbia compiuto malgoverno dell'azione esattiva dovuta, soprattutto incorrendo in vizi e irregolarità nell'attività di notifica delle cartelle di pagamento e nell'ambito delle procedure esecutive, per come asseritamente accertate. Tale ipotesi rientrerebbe nelle fattispecie di cui agli artt. 19 e 20 del dlgs 112 del 1999, che prevederebbe uno specifico procedimento amministrativo attraverso cui appurare se spetti all'agente della riscossione il discarico dei carichi iscritti, ossia se l'omessa riscossione delle somme inserite nei ruoli derivi da un'inesigibilità fisiologica oppure sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore.

Tale procedimento, tra l'altro, consentirebbe il dispiegarsi, in omaggio al principio del giusto procedimento, di un congruo contraddittorio endoprocedimentale tra i due enti, al cui esito sarebbe possibile definire la questione in forma agevolata o ricorrere al giudice contabile.

In ogni caso, precisava come la normativa richiamata stabilisca la somma massima che potrebbe essere tenuto a rifondere l'agente della riscossione in caso di accertata e imputabile omessa riscossione, pari ad un terzo dell'importo iscritto a ruolo. Inoltre, il controllo di merito sull'inesigibilità potrà essere avviato solo dopo che siano decorsi i termini previsti dall'art. 1, comma 684, della legge n. 190/2014, termine più volte prorogato dal legislatore. Richiamava altresì il comma 688, del citato art. 1 l. 190/2014, 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. Sulla costituzionalità della richiamata normativa richiamava l'ordinanza della Corte costituzionale, n. 51/2019, secondo cui "*tale specifico regime di proroghe, dettato da un evidente favor per i soggetti "pubblici" della riscossione, trovando puntuale giustificazione nell'esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell'acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità. Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario*".

Nel caso di specie la comunicazione di inesigibilità non sarebbe mai stata trasmessa dall'ADER all'Ente impositore in quanto non risultano trascorsi i termini per la presentazione all'Ente impositore delle comunicazioni di inesigibilità**,** dovendosi pertanto necessariamente escludere un controllo anticipato e generalizzato da parte del creditore delle azioni intraprese a tutela dei crediti non ancora riscossi.

3.2. Rilevava gradatamente l'infondatezza della domanda attorea per intervenuto annullamento *ex lege* del credito.

Osservava al riguardo che, precedentemente all'attuale azione giudiziale, è stato emanato l'art. 4 del Decreto-Legge 23/10/2018, n. 119, convertito con Legge del 17/12/2018, n. 136, nel quale si dispone

che: "*I debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto (ndr 24/10/2018), fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2010… sono automaticamente annullati… Si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della legge 24/12/2012, n. 228*".

Per l'effetto, per tutte le pretese rientranti in tale normativa, in conseguenza dell'intervenuto annullamento di diritto, non potrebbe essere proposta né, tanto meno, accolta, alcuna rivendicazione da parte dell'ente creditore.

Richiamava altresì l'art. 1, comma 529, della Legge 228/2012, ove si legge 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*".

Richiamava al riguardo la giurisprudenza sul punto e precisava che gli adempimenti e gli effetti di cui al DL 119/2018, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136, sono stati completamente eseguiti, dovendosi tali adempimenti esaurire entro la data del 31.12.2018, così come la disposizione normativa prevede.

Infatti, decorso tale termine, l'ente della riscossione, in data 1.04.2019, avrebbe inoltrato specifica nota a mezzo PEC a parte attrice, la quale la avrebbe regolarmente ricevuta, con cui avrebbe partecipato l'eseguito stralcio dei crediti di che trattasi. Peraltro, come si evincerebbe dalla documentazione allegata il credito iscritto a ruolo sarebbe pari a zero

in seguito al provvedimento di annullamento *ex lege* .

3.3. Sempre in via gradata, quanto all'infondatezza nel merito, richiamava la giurisprudenza di questa Sezione in materia, precisando che qualora pur si ritenesse ammissibile l'azione proposta, la stessa dovrebbe essere reinterpretata in un'ottica contenitiva e qualificata come azione di accertamento, con esclusione di qualsivoglia condanna a carico dell'agente della riscossione.

3.4. Ancora in via subordinata, riteneva sussistente il concorso dell'ente impositore nella causazione del danno lamentato.

Nell'ipotesi in cui si appuri che la società attrice abbia notificato l'ordinanza ingiunzione (così interrompendo la prescrizione) – circostanza da provare a carico della società attrice - e solo dopo un lungo lasso temporale (ad es. 3-4 anni) abbia consegnato il ruolo all'ADER, quest'ultima avrebbe avuto a disposizione un termine molto inferiore a 5 anni (termine di prescrizione delle sanzioni amministrative) per poter avviare tutte le procedure di competenza per riscuotere il credito.

Pertanto, in casi di questo genere, sarebbe quasi paradossale che l'ente impositore agisca in giudizio con la pretesa di ottenere una condanna al risarcimento dell'agente della riscossione, pur avendo lasciato decorrere invano buona parte del termine di prescrizione. Dunque, in questi casi il danno dovrebbe essere imputato solo alla società creditrice ovvero, in subordine, andrebbe scomputata dalla condanna al risarcimento la quota parte di danno imputabile a controparte ex art. 1227 c.c.

3.5 In via ulteriormente subordinata, per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere ammissibile e fondata l'avversa azione, il *quantum* richiesto a titolo di risarcimento dei danni andrebbe certamente contenuto e limitato in base alla previsione di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. 112/99, secondo cui, per l'ipotesi in cui non sia concedibile il discarico, la somma che il concessionario sarebbe tenuto a versare dovrebbe essere pari ad 1/8 o 1/3 dell'importo iscritto a ruolo.

Difatti, apparirebbe paradossale che attraverso un semplice ricorso ad istanza di parte l'ente impositore possa aggirare, senza alcuna ragione giustificativa, un'espressa disposizione di legge, che per l'ipotesi di colpevole omessa riscossione del credito limiti nel senso anzidetto la richiesta di condanna.

3.6. Quanto alla domanda di risarcimento del danno all'immagine, la stessa sarebbe inammissibile, perché riservata, come la principale, alla Procura contabile. In via gradata essa sarebbe infondata in quanto non risulterebbe provato rigorosamente l'*an*, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che richiamava. Più in particolare non sarebbe stato soddisfatto l'onere della prova sia con riferimento al danno, sia con riferimento al nesso causale tra evento e danno; controparte avrebbe altresì omesso di indicare i mezzi di prova posti alla base della pretesa; omesso di individuare il bene meritevole di tutela. Inoltre, non avrebbe tenuto conto delle condizioni richieste per l'azione di risarcimento per danni all'immagine nel caso il procedimento si svolga nell'alveo della responsabilità contabile ex dall'art 17, comma 30-ter, D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito nella L. 3

agosto 2009, n. 102 e cioè una sentenza penale di condanna irrevocabile e l'impulso operato dalla Procura presso la Corte dei conti.

Per le predette ragioni l'Amministrazione resistente concludeva chiedendo di dichiarare l'inammissibilità della domanda avversa o in subordine di rigettare in tutto o in parte la domanda in quanto infondata, con condanna della controparte al pagamento delle competenze e onorari di giudizio.

4. Con memoria del 9.01.2024 la Procura erariale interveniva ex art. 175 c.g.c.. In punto di ammissibilità precisava che dovrebbe farsi applicazione del principio di diritto recentemente espresso, in un caso analogo, dalla Sezione seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, con la sentenza n. 39/2023, secondo cui si tratterebbe di una domanda "*di natura essenzialmente dichiarativa, dei rapporti di dare/avere tra Consorzio di Bonifica ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli coattivi consegnati dal primo alla seconda nell'arco temporale 2000/2017*".

Aggiungeva altresì che nel caso di specie non sembrerebbe rinvenirsi un tentativo di elusione del procedimento disciplinato dagli artt. 19 e 20 del dlgs n. 112/1999, finalizzato al discarico delle partite ritenute non più esigibili, se non contestate dall'Ente impositore.

Pertanto, riteneva che l'odierna azione sarebbe ammissibile limitatamente all'accertamento della responsabilità del Concessionario per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria. Resterebbe invece inammissibile la domanda risarcitoria per l'asserito danno all'immagine, per le

motivazioni espresse dalla più recente giurisprudenza di questa Sezione con la sent. n. 664/2023.

Nel merito, riteneva che la domanda attorea non sarebbe suscettibile di positivo accoglimento, in quanto, l'art. 4 del D.L. 119/2018, avrebbe disposto l'annullamento *ex lege* dei debiti fino a mille euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010. Pertanto, anche la pretesa all'esame del Collegio dovrebbe ritenersi automaticamente annullata.

5. All'udienza dell'1 febbraio 2024, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, erano presenti, l'avv. Pierluigi Rispoli per la ricorrente, il S.P.G. dott. Raffaele Cangiano per la Procura Regionale. Nessuno era comparso per l'ADER. Dopo la relazione del Giudice relatore, le parti intervenivano come da verbale, riportandosi a quanto dedotto negli atti di causa.

Al termine della discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto il ricorso in riassunzione instaurato dall'Azienda napoletana mobilità nei confronti dell'Agenzia delle entrate e riscossione (ADER) per l'accertamento, la declaratoria dell'inadempimento contrattuale e la responsabilità, con conseguente condanna del predetto Concessionario, per il mancato introito di una somma iscritta a ruolo, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, nonché per l'asserito danno all'immagine da questi cagionato all'Azienda.

2. In primo luogo, deve essere ribadita la giurisdizione di questa Corte, 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 (Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023, sent. n. 665/2023 e sent. n. 706/2023).

La giurisdizione di questa Corte è stata affermata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite che, con l'ordinanza n. 5569/2023, ha ritenuto che "*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*".

Più nello specifico, con la suddetta ordinanza n. 5569/2023, emessa all'esito del regolamento preventivo di giurisdizione proposto dall'ADER in un giudizio analogo ha ritenuto 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.* "(…) *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)".

In definitiva, ha concluso la Cassazione "*risultando l'azione proposta (sulla base della riportata rappresentazione della vicenda processuale e del "petitum" sostanziale dedotto in giudizio) dalla società A.N. M. finalizzata a conseguire quanto dovuto dall'ADER (non attivatasi per il recupero del credito esattoriale nel termine massimo di prescrizione), quale agente contabile nell'ambito della propria, gestione essa avrebbe dovuto essere promossa*

dinanzi al giudice munito di giurisdizione a decidere sulla responsabilità contabile, ovvero avanti alla Corte dei conti, venendo in rilievo un danno erariale a carico del patrimonio sociale dell'A.N.M. Spa".

3. Affermata la giurisdizione della Corte dei conti, deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, sollevata dall'ADER**,** con riferimento all'utilizzo dello strumento di cui all'art. 172 cgc.

L'eccezione è infondata e deve essere disattesa alla luce delle summenzionate osservazioni del Giudice della legittimità, nonché del quadro normativo e di matrice giurisprudenziale in materia, con conseguente riconducibilità del *petitum* alla categoria dei giudizi ad istanza di parte di cui all'art. 172 cgc, come di seguito evidenziato (cfr. Sezione giur Campania, sent. n. 445/2023).

3.1. In base alla previgente disciplina, contenuta negli artt. 52 e 58 del Regio decreto n.1038/1933, abrogato dal nuovo codice di giustizia contabile, erano devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti, nella forma di giudizi a istanza di parte, i ricorsi per rifiutato rimborso di quote d'imposta inesigibili e altri giudizi a istanza di parte. Il codice di giustizia contabile all'art. 172, co.1, in continuità con quanto disposto in passato dall'art. 58 del citato R.D. n. 1038/1933, prevede la giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore, in materia di rimborso di quote di imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali, alla lett. *a)*; nonché in via residuale, alla lett. *d)*, su altri giudizi ad istanza di parte previsti dalla legge e comunque

nelle materie di contabilità pubblica.

La giurisprudenza contabile, in diverse occasioni, ha affermato che è consentito introdurre innanzi al giudice contabile ogni controversia che insorga tra qualunque soggetto, purché relativa a materie attinenti ai giudizi tradizionalmente attribuiti alla Corte dei conti, in quanto la locuzione "altri giudizi a istanza di parte" avvalora l'esistenza di una categoria atipica e residuale di giudizi a istanza di parte, che configura un valido sistema processuale per la risoluzione di controversie che non trovano un possibile fondamento nel giudizio di conto, nel giudizio di responsabilità oppure nelle ipotesi di giudizi ad istanza di parte specificatamente disciplinate (*ex multis,* Sez. giur. Campania, sent. n. 350/2017; Sez. giur. Lazio, sent. n.2/2021).

È fuor di dubbio, anche in armonia con la linea interpretativa della Cassazione, che la categoria dei giudizi ad istanza di parte sia uno strumento tendenzialmente aperto, di giudizi che possono essere instaurati innanzi al 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).

Se all'art. 172 c.g.c., lett. *a)* sono indicati i ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore in materia di rimborso di quote di imposta inesigibili e quote inesigibili di altri proventi erariali, cioè è individuata specificamente la tipologia di controversia, ogni altro momento del rapporto di dare avere distinto ma connesso con la restituzione o meno di somme di denaro, non

giustifica una diversa giurisdizione ed è riconducibile all'ampio spettro di cui alla successiva lett. *d)* del citato articolo del codice di giustizia contabile.

3.2. Invero, nel caso di specie, la ricorrente ha promosso una domanda volta ad accertare l'inadempimento contrattuale del concessionario ADER a specifici obblighi di servizio, relativi alla riscossione dei crediti ad essa intestati, con conseguente richiesta al giudice contabile di dichiarare la responsabilità del medesimo per la mancata attivazione delle operazioni di riscossione, da cui sarebbe conseguito l'accertamento della prescrizione ad opera del giudice ordinario, adito dal contribuente in opposizione ex art. 615 c.p.c.

Come già osservato al riguardo nella sentenza di questa Sezione n. 706/2023, il Collegio ritiene che la suddetta domanda non vada intesa in senso meramente risarcitorio, bensì "ri-qualificata" quale definizione di un rapporto fra i due soggetti, parametrato al carico affidato da riscuotere e non riscosso (per presunta condotta negligente), in sostanza coincidente con i crediti non riscossi in suo nome.

Inoltre, il presente giudizio ad istanza di parte è legittimamente introdotto, per il principio di uguaglianza tra le parti sostanziali del rapporto in essere, sia se proposto ad iniziativa del concessionario, sia se ad iniziativa dell'ente che lamenti inadempienze (Sez. giur. Lazio, sent.255/2015). In questo senso appare muoversi anche la recente giurisprudenza di appello, seppur relativamente ad un giudizio introdotto con il vecchio rito, che ha riconosciuto la giurisdizione della

Corte in ordine ad una controversia, volta all'accertamento dell'inadempimento del concessionario della riscossione (Corte conti, I Sez. Appello, sent. n. 141/2018).

A tale riguardo, appare anche opportuno richiamare l'orientamento di cui alla sentenza n. 39/2023 della Sez. II App. 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 "*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 previ-ste 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, sicura-mente esperibile nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d, c.g.c.".

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene quindi che l'odierno ricorso, in ragione del *petitum* e della *causa petendi* per come ri-qualificati, sia riconducibile al rapporto tra il concessionario e l'ente impositore, non involgendo, dunque, profili risarcitori rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa o di responsabilità contabile nel giudizio di conto. Nello specifico, ritiene che l'oggetto della domanda sia connesso al presunto mancato incasso dei crediti iscritti a ruolo, in quanto la richiesta di pagamento in realtà è coincidente con i crediti non riscossi, a causa della asserita negligenza dell'agente della riscossione.

Deve essere disattesa perciò l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata con riguardo alla forma del giudizio, che è assoggettabile a giudizio ad istanza di parte, ai sensi dell'art. 172, lett. d), in ragione di quanto sopra argomentato (cfr. Sez. giur. Campania sent. n. 706/2023).

4. Esaurito l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, con conseguente inquadramento del presente giudizio nei giudizi ad istanza di parte, il Collegio ritiene, per motivi di economia processuale, di anteporre l'esame del merito all'ulteriore eccezione preliminare formulata per asserito contrasto ed elusione della disciplina speciale di cui al dlgs n. 112/1999, verificando come primo punto, in virtù del principio della "ragione più liquida", se dalla documentazione in atti emerga in modo palese la fondatezza o meno della domanda attorea (sul richiamato principio, in giurisprudenza, *ex multis*, Cass. Sez. Un., sent. n. 9936/2014).

Com'è noto, il principio della "ragione più liquida" sottende un approccio interpretativo teso a verificare le soluzioni sul piano dell'impatto operativo rispetto a quello della coerenza logico-sistematica, con esame prioritario di una questione assorbente e di rapido scrutinio, idonea a consentire la definizione del giudizio, indipendentemente dalla circostanza che essa riguardi il rito o il merito. In quest'ottica, i profili di evidenza ed idoneità possono sostituire quello dell'ordine delle questioni da trattare per motivi di economia e di celerità processuale (*ex plurimis*, Cass. civ., sent. n. 2909/2017).

5.Venendo, quindi, al merito del presente giudizio, il Collegio ritiene che la domanda attorea debba essere rigettata per le ragioni di seguito esposte.

5.1. Assumono al riguardo rilievo decisivo e assorbente le osservazioni che seguono, riguardanti l'intervenuto annullamento *ex lege* dei debiti fino a mille euro previsto dall'art. 4 del dl n. 119 del 2018, diffusamente dedotto dall'Agenzia convenuta, nonché dalla Procura contabile con puntuale argomentazione nella memoria conclusionale, il cui esame non può che condurre ad una decisione di rigetto nel merito del ricorso.

Dispone il citato art. 4 del dl n. 119 del 2018 che "*i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta di cui all'articolo 3, sono automaticamente annullati. (…) Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228*". Secondo la norma ivi richiamata, a tali crediti "*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*".

Il debito dell'ADER nei confronti dell'ANM ricade nell'ambito di applicazione della suddetta normativa, trattandosi di un carico affidato all'agente della riscossione in data 04.12.2007 per un importo, alla data della trasmissione del ruolo di euro 98,89 e attualmente pari

a euro 164,50.

Al fine dell'applicazione della summenzionata normativa relativa all'annullamento dei debiti, per i carichi fino a mille euro affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2010, appare sufficiente, come pure ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Sez. V ord. n. 15471/2019) e come desumibile dall'inequivocabile dato normativo, la circostanza che si tratti 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 […] 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, fon-data 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, Sez. giur. Campania, sent. n. 664/2023 e sent. n. 125/2024).

Da questo punto di vista, la norma sembra aver ponderato le diverse esigenze connesse al recupero dei crediti: la limitazione dell'annullamento ai soli crediti fino a mille euro ha, da un lato, lasciato integre le ragioni dell'ente impositore per quelli di importo superiore, e come tali impattanti maggiormente sui bilanci degli enti; dall'altro, non ha gravato irragionevolmente sull'agente della riscossione, che rimane onerato della prosecuzione delle attività solo per i crediti che contemperano il costo dell'azione amministrativa con l'entità del credito da recuperare.

È ben vero che nel caso all'esame del Collegio il credito risulta prescritto, come accertato dal Giudice di pace con la sentenza n. 39838/2019. Purtuttavia, non può sottacersi come molteplici possano essere le cause della prescrizione del diritto di credito, non necessariamente imputabili al concessionario.

In questa traiettoria ermeneutica, la giurisprudenza della Sezione ha già avuto modo di affermare che l'annullamento del debito fino a mille euro ha comportato il venir meno *ex lege* della pretesa azionata dall'ente impositore al di sotto dei predetti importi, in base ad una

volontà legislativa attestatasi sulla rinuncia preventiva all'esame delle vicende concrete della mancata esazione (Sez. giur. Campania sent. n. 706/2023, sent. n. 48/2024 e sent. n. 49/2024). E tanto a prescindere dall'intervenuto accertamento di qualsiasi ulteriore causa di perdita del diritto, sia essa l'intervenuta prescrizione, sia esso il malgoverno dell'azione esattiva.

Tale annullamento, come visto, trova giustificazione in presenza di una situazione patologica della riscossione che, secondo i dati risultanti dal Documento di economia e finanza 2023, comprende più di 170 milioni di cartelle, e appare funzionale a scongiurare l'antieconomicità della riscossione "*in ragione del presumibile rapporto negativo tra costi dell'esazione e benefici dell'eventuale riscossione*" (Corte di cass., sent. n. 25678/2023, con riferimento a fattispecie similare, relativa all'annullamento dei crediti di importo fino a duemila euro).

In tale prospettiva, si ritiene anche opportuno richiamare la recente sentenza n. 190 del 2023 in cui il giudice delle leggi ha preso posizione sulle "*gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione*", anche stigmatizzando "*l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema – dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica – e così generano un preoccupante contenzioso seriale*".

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, ha sottolineato, quanto alle patologie che permangono nel sistema italiano della riscossione, che "*queste attengono 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). Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, questa Corte non può peraltro esimersi dal formulare il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall'art. 18 della legge 9 agosto 2022, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale)".

Indubbiamente, altro e diverso profilo sarebbe quello relativo alla legittimità costituzionale circa gli effetti pregiudizievoli che, mediante l'annullamento di numerosi crediti, la disciplina sopra citata, analogamente alle disposizioni del medesimo tenore che si sono succedute nel tempo, potrebbero essere cagionati al patrimonio dell'ente impositore, titolare del credito. Ma tale profilo non è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio e comunque non sarebbe imputabile all'ADER (Sez. giur. Campania sent. n. 706/2023).

5.2. Pertanto, alla luce del quadro normativo sopra tratteggiato e delle argomentazioni svolte, in accoglimento di quanto dedotto dall'ADER e dalla Procura contabile, dovendosi ritenere automaticamente annullata la pretesa creditoria in seguito all'annullamento *ex lege* del debito, la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità

azionata dall'ANM S.p.a. nei confronti dell'ADER, è giuridicamente infondata e deve essere rigettata.

6. Rimangono conseguentemente assorbiti, ulteriori profili, pure non privi di pregio, in ipotesi anche relativi alla mancanza di imputabilità dell'inadempimento in capo al concessionario.

Come infatti rilevato dalla giurisprudenza della Sezione, "*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*" (Cfr. Sez. giur. Campania, sent. n. 664/2023 e sent. n. 665/2023; sul tema cfr. altresì Sez. giur. Campania sent. n. 125/2024).

7. Venendo alla domanda di risarcimento del danno all'immagine proposta dall'ANM, il Collegio la ritiene inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

7.1. Tale posta di danno viene identificata, da costante giurisprudenza di questa Corte, nella lesione del prestigio dell'amministrazione, nella perdita di fiducia dei *cives* nella legalità, efficienza ed efficacia dell'*agere publicum*, per l'effetto di condotte illecite dei propri dipendenti e nella immediata riferibilità, da parte dell'opinione pubblica, della condotta *contra ius* non soltanto agli autori materiali dell'illecito, ma anche alla stessa Istituzione di appartenenza (Sez.

Giur. Sicilia, sent. n. 578/2011; Sez. Giur. Umbria, sent. n. 16/2017). 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.

Le condizioni di proponibilità della suddetta azione risarcitoria si compendiano nella commissione di un reato contro la pubblica amministrazione e nel suo accertamento da parte del Giudice penale con sentenza irrevocabile (Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. nn. 98-2017, 105-2017, 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).

Affinché sia possibile affermare l'esistenza del danno all'immagine, è quindi necessario che siano richiamati i presupposti dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale, di cui il danno all'immagine rappresenta una fattispecie peculiare.

Ne consegue che la perseguibilità del danno all'immagine di un ente pubblico 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, circostanze che non ricorrono nel caso di specie.

7.2. Per tutto quanto sin qui considerato, appare evidente che l'azione intesa ad ottenere il risarcimento del danno all'immagine della p.a. nel presente giudizio è inammissibile, non potendo, né fuoriuscire dall'alveo della responsabilità erariale, né trovare ingresso nell'ambito del giudizio a istanza di parte ex art. 172 cgc (cfr. Sez. giur. Campania, sent. n. 706/2023).

8. Conclusivamente, alla luce di quanto premesso, deve essere rigettata la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità dell'ADER per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria. La domanda di risarcimento del danno all'immagine deve essere dichiarata inammissibile.

9. La complessità della vicenda e la novità del *thema decidendum*, oltre agli interventi legislativi incidenti sulla condotta in contestazione,

consentono la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

-rigetta la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria;

- dichiara inammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

Compensa le spese di giudizio.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio dell'1 febbraio 2024

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Alessandra Molina Michele Oricchio

(firma digitale) (firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 22/03/2024

X IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

Il Funzionario
Dott.ssa Filomena Manganiello
(firma digitale)