



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 25/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli

Presidente

Carola Corrado

Giudice

Alessandra Molina

Giudice - Relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a **istanza di parte**, iscritto al n. RG **73969** 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 come in atti dall'avv. Giulio

Gaeta, elett.te dom.ta presso il suo Studio legale in Napoli alla via
Costantinopoli n. 104 nonché dom.ta *ope legis* presso l'Avvocatura
Distrettuale dello Stato in Napoli alla via Diaz, 11 PEC:
ads.na@mailcert.avvocaturastato.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 rubricato con
n. R.G. 43683/2020 e deciso con la sentenza n. 15508/2023 depositata
in data 27.03.2023 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 del 26 ottobre 2023,
svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono
presenti, l'avv. Pierluigi Rispoli per la ricorrente, l'avv. dello Stato
Salvatore Montefusco per l'ADER, per delega orale dell'Avv. Gaeta, il
S.P.G. dott. Davide Vitale per la Procura Regionale.

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 21 giugno 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 n. 07120140078463881 (000), emessa nei confronti della Sig.ra Molinaro Anna, della somma di € 149,80, oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo ed interessi moratori (o in subordine legali), con la ulteriore condanna accessoria dello stesso Concessionario, ai sensi dell'art. 1226 c.c., al risarcimento del danno all'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 Sig.ra Anna Molinaro) 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 (21.10.2013), 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 ch  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 rg. 104765/18, concluso con sentenza di accoglimento dell'opposizione n. 49062/19.

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.

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, riassumeva il giudizio innanzi a questo Giudice ai sensi degli artt. 17 e 172 del d.lgs. 26.8.2016 n. 174.

Più in particolare, sulla base di quanto affermato dalla Suprema Corte, 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 denuncia dell'ANM spa danneggiata.

Eccepiva quindi la violazione e falsa applicazione del dpr 602/1973 art. 50, non 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 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, costituisce 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: ossia svolgere ogni attività prevista dalla legge per recuperare le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria all'ente creditore, ponendo in essere, dietro corrispettivo, tutte le attività espropriative previste dal D.P.R. 602/1973, fino alla rendicontazione finale.

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, risulterebbe documentalmente provato, e mai contestato da ADER, che l'Agente per la riscossione avrebbe colpevolmente fatto spirare il termine quinquennale di prescrizione, non notificando alcuna cartella di pagamento né la successiva intimazione ad adempiere, ma soprattutto non fornendo prova di tale attività nel procedimento giudiziale ove – stante il ruolo ricoperto – era stato convenuto e ove, pertanto, era tenuto a darne contezza documentale con gli originali. 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, risulta accertata con sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 49062/19, con conseguente declaratoria di estinzione del diritto di credito vantato dall'ANM Spa, 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 prescrizione

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. 07120140078463881 (000), emessa nei confronti della Sig.ra Molinaro anna e per l'effetto condannare parte convenuta a pagare in favore della A.N.M. S.p.A. la somma di € 149,80 oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica dell'ordinanza di ingiunzione (5.03.2012) alla data della trasmissione del ruolo al concessionario (21.10.2013), così come previste dall'art. 27 della Legge 689/1981 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 (3.12.2019) ed oltre ulteriori interessi da detta data al saldo;* b) *per l'effetto di siffatta declaratoria, Voglia l'Ecc.ma Corte adita 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 in sette volte l'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'IIVA e della c.p.a con la maggiorazione di legge del 15% sui diritti ed onorari per spese generali con attribuzione al procuratore anticipatorio".

3. Con memoria del 5.09.2023 la Procura erariale interveniva ex art. 175 c.g.c. osservando, in via preliminare, come la fattispecie rientri nella giurisdizione contabile stante la *vis expansiva* del disposto di cui all'art. 103 comma 2 della Costituzione. Con riferimento invece alla riconducibilità della stessa entro i confini del rimedio residuale atipico del ricorso ad istanza di parte ex art. 172 lettera d) del c.g.c., riteneva 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 impedirebbe, coerentemente con la più matura e recente riflessione giurisprudenziale (si veda, da ultimo, Corte dei conti, II 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.

4. Con memoria del 28.09.2023 si costituiva in giudizio l'Avvocatura

dello Stato, la quale in via preliminare eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'Azienda napoletana mobilità, atteso che, come afferma parte della giurisprudenza contabile, la presente 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.

4.1. 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.

4.2. In merito alla cartella opposta, rileva, altresì, che, precedentemente all'attuale azione giudiziale, è stata emanata la Legge

di bilancio del 2022 (L. 197 del 2022), la quale al comma 227 dispone che: “*..relativamente ai debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore della presente legge, 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 2015 dagli enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, l'annullamento automatico di cui al comma 222 opera limitatamente alle somme dovute, alla medesima data, a titolo di interessi per ritardata iscrizione a ruolo, di sanzioni e di interessi di mora di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602”*

Per l’effetto, tutte le pretese rientranti in tale normativa sono annullate di diritto, quindi, per queste, non potrà essere proposta né, tanto meno, accolta, alcuna rivendicazione da parte dell’ente.

Nel caso in specie la cartella opposta risulterebbe parzialmente interessata da tale annullamento, in particolare per il codice 5192, per un importo pari a euro 22,00.

ANM, comunque, con la proposta azione, avrebbe inteso ottenere la corresponsione di una somma, senza tenere conto, della circostanza che la cartella era stata interessata parzialmente dall’annullamento automatico ex L. 197/2022.

Richiamava altresì il comma 229 della citata legge, secondo cui “*Gli enti creditori di cui al comma 227 possono stabilire di non applicare le disposizioni dello stesso comma 227 e, conseguentemente, quelle del comma 228, con*

provvedimento adottato da essi entro il 31 gennaio 2023 nelle forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti e comunicato, entro la medesima data, all'agente della riscossione con le modalità che lo stesso agente pubblica nel proprio sito internet entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine del 31 gennaio 2023, i medesimi enti danno notizia". Tale termine risulta essere stato oggetto di proroga al 31 marzo 2023 con l'introduzione del comma 229 bis compiuto con l'art 3 bis, comma 1 lett. e, D.L. n. 198/2022 convertito con Legge n. 14/2023. In tal senso non risulterebbero comunicazioni da parte dell'Ente e pertanto, secondo la normativa vigente, l'adesione all'annullamento sarebbe da ritenersi parziale. Peraltro, la medesima disposizione normativa L. 197/2022, nel comma 225, richiamando l'articolo 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, prevede, relativamente alle quote interessate dall'annullamento e cioè, nel caso in specie, il cod. 5192, che non si applichino gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, non si proceda a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

4.3. In via gradata, per la denegata ipotesi di ammissibilità dell'avversa domanda, richiamato l'orientamento giurisprudenziale formatosi sul punto, precisava che la stessa dovrebbe essere reinterpreta in un'ottica contenitiva e qualificata come azione di accertamento, con esclusione di qualsivoglia condanna a carico dell'agente della riscossione.

4.4 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.

4.5. Sulla domanda risarcitoria, precisava che A.N.M. non si sarebbe neppure premurata di scorporare l'ammontare riferibile agli oneri di riscossione ed esecuzione che, in fase di riversamento di quanto incassato, sarebbe, invece, spettato all'Agente della riscossione, ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 13/4/1999, n. 112, così come modificato dall'articolo 1, comma 15, della legge n. 234/2021. Pertanto, l'importo in questione andrebbe, in ogni caso, detratto dalla domanda attorea in quanto non di sua pertinenza.

4.6. 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'Avvocatura erariale concludeva chiedendo di dichiarare l'inammissibilità del ricorso o in subordine l'infondatezza dello stesso, con condanna della controparte al pagamento delle spese di lite.

5. All'udienza del 26 ottobre 2023, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono presenti, l'avv. Pierluigi Rispoli per la ricorrente, l'avv. dello Stato Salvatore Montefusco per l'ADER, per delega orale dell'Avv. Gaeta, il S.P.G. dott. Davide Vitale per la Procura Regionale, che intervengono come da verbale.

In particolare, dopo la relazione del Giudice designato, l'Avv. Rispoli ribadisce quanto già riportato nell'atto introduttivo e precisa che non condivide un'eventuale riunione dei giudizi della medesima tipologia allo stato pendenti, poiché trattasi di procedimenti diversi tra loro sia per importo che per annualità, oltre che per interessi e spese legali.

Evidenzia altresì come, per far fronte ai giudizi promossi dai contribuenti ai sensi dell'art. 615 c.p.c., l'ANM avrebbe posto in essere una grandissima attività di contrasto che ha visto l'Azienda costituirsi in tutti i procedimenti; per i giudizi ex art 615 cpc, nei quali i ricorrenti sono risultati vittoriosi, le spese legali sarebbero state poste a carico dell'ANM e dell'ADER in solido, comportando per la prima un esborso, seppure al 50 per cento, nonostante non ci sia stata l'esibizione della prova della notifica della cartella da parte dell'ADER.

Interviene quindi l'Avv. Montefusco, richiamando le eccezioni preliminari già sollevate con la memoria difensiva, ritenendole assorbenti rispetto all'eccepita inammissibilità. Richiama altresì la giurisprudenza di questa Corte in cui si afferma che il giudizio ad istanza di parte, avente ad oggetto il rapporto di dare/avere tra ente impositore e concessionario della riscossione non può essere definito in assenza della previa procedura prevista dalla normativa in tema di inesigibilità.

Il S.P.G. dott. Davide Vitale, ribadita la giurisdizione della Corte dei conti, precisa che la domanda può essere ritenuta ammissibile in maniera parziaria 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.

Le parti intervengono con una breve replica e, al termine della discussione, la causa viene 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 analogo giudizio, 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.

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” avvalorava 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, sicuramente 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, in ragione di quanto sopra argomentato (cfr. Corte dei conti Sez. Campania sent. n. 706/2023).

4. Occorre ora esaminare l'ulteriore eccezione di inammissibilità della domanda, formulata dall'ADER, in quanto l'azione sarebbe stata proposta senza il preventivo esperimento del procedimento

amministrativo previsto ex artt. 19 e 20 del D.Lgs. n. 112/1999, cui sarebbe subordinata l'instaurazione di controversie tra agenti della riscossione ed enti impositori derivanti dal rapporto di affidamento del servizio di riscossione di entrate.

Tale procedimento è preordinato ad accertare se l'omessa riscossione delle somme derivi da una inesigibilità fisiologica oppure se sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore. Tale sarebbe il caso di specie, in quanto la richiesta di controparte origina dalla circostanza della prescrizione del credito per asserito inadempimento imputabile al concessionario.

4.1. Al riguardo, occorre prendere le mosse dal quadro normativo di riferimento disciplinato dagli articoli 19 e 20 del D.Lgs. n. 112/1999.

La suddetta normativa prevede uno specifico procedimento amministrativo, in contraddittorio tra l'Ente titolare del credito e l'Agente della riscossione, attraverso cui definire se al concessionario spetti o meno il discarico dei carichi iscritti e, al cui esito, è possibile ricorrere al giudice contabile. In particolare, il comma 1 dell'art. 19 citato, rubricato "discarico per inesigibilità", 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"*.

Quale causa di perdita del diritto di discarico è prevista anche la mancata presentazione della comunicazione di inesigibilità, entro i termini stabiliti dalla legge. Il legislatore, tuttavia, con l'art. 1, comma 682, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha modificato il comma 2

dell'art. 19 predetto, abrogando la lett. b), in ordine ai riflessi della mancata comunicazione di inesigibilità con cadenza annuale, non più sanzionata, e ha contestualmente stabilito, al comma 684 della legge n. 190 del 2014, per come modificato da successivi interventi normativi, reiterate proroghe ai termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità.

Tale meccanismo di proroga è stato previsto per i ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 dal decreto-legge 30 settembre 2005, n. 230, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, per come successivamente modificato, che all'art. 3 recante disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione, ne ha attribuito le funzioni all'Agenzia delle entrate, da esercitare mediante l'istituzione della società Riscossione Spa.

In seguito, tale meccanismo di proroga è stato reiterato dalla citata legge n. 190 del 2014, e più volte modificato mediante uno slittamento in avanti. Più nello specifico, nella versione attualmente vigente, la norma prevede che *“Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2022, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni dal 2000 al 2005, entro il 31 dicembre 2028, per quelli consegnati dal 2006 al 2010, entro il 31 dicembre 2029, per quelli consegnati dal 2011 al 2015, entro il 31 dicembre 2030, per quelli consegnati dal 2016 al 2020, entro il 31 dicembre 2031 e, per quelli*

consegnati negli anni 2021 e 2022, entro il 31 dicembre 2032”.

Nel caso di specie, risulta agli atti del giudizio che l’iscrizione a ruolo della somma da parte dell’ANM è avvenuta in data 21.10.2013. Pertanto, ai sensi della normativa sopracitata, il termine per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità non è ancora decorso, venendo a scadere il 31 dicembre 2030.

Tale proroga era operante sia alla data in cui è stato consegnato il ruolo (2013), ai sensi dell’art. 3 del dl n. 230 del 2005, sia alla data del giudizio presso il giudice di pace, incardinato dal contribuente nell’ambito del giudizio di opposizione ex art. 615 c.p.c., poi definito con sentenza 49062/2019 del 3.12.2019 allorquando - per i ruoli formati nel 2013 - era previsto, ai sensi del comma 684 della legge n. 190 del 2014, nella versione allora vigente, un meccanismo scalare inverso secondo cui: *“Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026”.*

Tuttavia, 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 pari a euro 149,80 è sottratto ex lege alla procedura di controllo di cui al più volte citato d.Lgs. n. 112/1999.

È ben vero che il credito risulta prescritto, come accertato dal giudice di pace con la sentenza n. 49062/2019. Purtuttavia, non può sottacersi come molteplici possano essere le cause della prescrizione del diritto di credito, non necessariamente imputabili al concessionario, e comunque, nel caso di specie, ciò che rileva è il dato normativo per cui 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.

In sintesi, le quote di valore pari o inferiori a 300 euro sono state collocate al di sotto della soglia di rilevanza ai fini del controllo, con ciò producendo anche un effetto normativo conforme ad una volontà legislativa attestatasi sulla rinuncia preventiva all'esame delle vicende concrete della mancata esazione.

4.2. 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 principi 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)".

4.3. Conclusivamente, alla luce del quadro normativo sopra tratteggiato considerata l'impossibilità di giudicare sulla colpevolezza dell'inadempimento delle quote inferiori a 300 euro, la domanda di inadempimento formulata dall'ANM nei confronti dell'ADER deve essere dichiarata inammissibile per carenza dell'interesse ad agire, difettando dunque una delle condizioni dell'azione che osta all'accesso della decisione nel merito della causa (cfr. Sez. giur. Campania, sent. n. 706/2023).

Risultano conseguentemente assorbiti gli ulteriori profili di censura attinenti al merito.

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

5.1. 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.

5.2. 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).

6. Conclusivamente, alla luce di quanto premesso, devono essere

dichiarate inammissibili sia la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità dell'ADER per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, di cui alla cartella di pagamento n. 07120140078463881 (000), emessa nei confronti della Sig.ra Molinaro Anna, sia la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

7. 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:

-dichiara inammissibile 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, nelle camere di consiglio del 26 ottobre 2023 e 23 novembre 2023.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alessandra Molina

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 11/01/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)