



Sent. n. 296/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati

Paolo Novelli	Presidente
Eugenio Musumeci	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte iscritto al n. 74091 R.G. promosso dall'A.N.M. s.p.a. (Azienda Napoletana Mobilità - P.I. 06937950639), in persona dell'Amministratore Unico p.t., ing. Nicola Pascale, con sede in Napoli alla via G. B. Marino n. 1, elettivamente dom.ta in Napoli alla via Andrea d'Isernia n. 16 presso lo studio dell'avv. Pierluigi Rispoli (RSPPLG72H29F839F, pierluigirispoli@avvocatinapoli.legalmail.it) che la rappresenta e difende in virtù di giusta procura generale ad lites per notaio dott. Luigi Pomponio del 3.8.2020, rep. n. 9111, raccolta n. 2701, registrato presso DPI di Napoli ufficio APSR al n. 27240;

nei confronti

dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione - AdER (C.F. 13756881002),

in persona del Presidente p.t, contumace;

e nei confronti

della Procura Regionale della Corte dei Conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania in Napoli, via Piedigrotta n. 63.

Visti il ricorso e gli atti del giudizio;

uditi nell'udienza del giorno 14.3.2024, con l'assistenza del Segretario dott. Francesco Fiordoro, il relatore Michele Minichini, per la ricorrente A.N.M. l'avv. Pierluigi Rispoli e il P.M. d'udienza il SPG Raffaele Cangiano.

Fatto

1. Con il ricorso in riassunzione epigrafe depositato in data 5 ottobre 2023, l'odierno ricorrente, Azienda Napoletana Mobilità spa (ANM), chiedeva l'accertamento e la dichiarazione dell'inadempimento contrattuale e pertanto la condanna dell'Agenzia Entrate – Riscossione (ADER), nella qualità di concessionario, della somma di € 139,10 oltre maggiorazione del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione (2.10.2009) alla data della trasmissione del ruolo al concessionario (31.5.2011) e 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.

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 Romano Maria) la percorrenza sul mezzo di trasporto senza il titolo di viaggio, irrogando così la relativa sanzione.

In seguito al mancato pagamento della sanzione, l'Azienda provvedeva a notificare l'ordinanza ingiunzione e a iscrivere a ruolo nel 2011 la somma dovuta con relativa trasmissione a Equitalia Sud spa, poi nel 2016 (d.l. 193/2016, conv. in l. n. 225/2016) Agenzia delle Entrate Riscossione, concessionaria ex lege della riscossione coattiva dei crediti.

L'Agenzia delle Entrate Riscossione non provvedeva a notificare la cartella di pagamento, cosicchè, a seguito di contestazione della cartella con il giudizio di opposizione ex art. 615 c.p.c. da parte della Sig.ra Romano, il Giudice di Pace di Napoli con la sentenza n. 27633 del 29.7.2015 dichiarava il credito prescritto.

Sicchè con atto di citazione notificato il 9.10.2017 l'Azienda Mobilità conveniva in giudizio la Concessionaria della riscossione innanzi al Giudice di Pace di Napoli, chiedendo la dichiarazione di inadempimento contrattuale per la mancata riscossione di quanto iscritto a ruolo.

Cosicchè, con la sentenza n. 30651 del 24.6.2019 il Giudice di Pace di Napoli accoglieva in parte la domanda dell'Azienda Napoletana Mobilità e condannava l'Agenzia della Riscossione al pagamento

dell'importo di € 139,10 oltre accessori a seguito del mancato introito dell'importo della cartella esattoriale mai riscossa. A seguito di appello dell'Agenzia della Riscossione avverso la predetta sentenza, il Tribunale di Napoli con la sentenza n. 6044 del 12.6.2023 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice contabile.

2. Tanto premesso, l'interessato, 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, chiedendo l'accertamento della responsabilità dell'Agenzia delle Entrate Riscossione per l'omessa riscossione della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento n. 07120110148935300 emessa nei confronti di Romano Maria, e quindi la condanna della Concessionaria della Riscossione al pagamento in favore dell'Azienda Mobilità Napoletana spa di una somma pari € 139,10, oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica della ordinanza di ingiunzione (20.11.2009) alla data della trasmissione del ruolo al concessionario (31.05.2011); nonché l'accertamento della responsabilità del Concessionario al risarcimento nei confronti dell'Azienda del danno all'immagine da liquidarsi, con vittoria delle spese di lite.

La difesa del ricorrente, in funzione anche a quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione (SS.UU. ord. 22.2.2023 n. 5569), ravvisava la legittimazione attiva dell'Azienda Napoletana. Nel merito

poneva in evidenza la violazione da parte dell'Agenzia delle Entrate dell'art. 50 del DPR 602/1973 che definisce i termini per l'inizio dell'esecuzione, non avendo con diligenza e tempestività compiuto gli atti necessari per la salvaguardia del diritto di credito, determinando così colpevolmente il decorso del termine di prescrizione, come del resto accertato dal Giudice di pace di Napoli con la sentenza n. 27633 del 29.7.2015.

In ordine al danno all'Immagine e come dimostrato dagli articoli di giornale in atti, l'interessato evidenziava che l'inerzia del Concessionario avrebbe consolidato la consapevolezza negli utenti del servizio pubblico della mancata necessità di acquistare il titolo di viaggio, con la convinzione che non sarebbero mai state esperite le necessarie azioni per il recupero del quantum dovuto.

Per le predette ragioni il ricorrente chiedeva l'accoglimento del ricorso.

3. Con la memoria del 23.2.2024 la Procura erariale interveniva ex art. 175 c.g.c. e considerava l'azione dell'Azienda ammissibile limitatamente all'accertamento della responsabilità del Concessionario per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, e nel merito la pretesa del ricorrente infondata.

4. Nell'udienza del 14 marzo 2024 l'avv. Rispoli per l'ANM si riportava alle argomentazioni del ricorso chiedendone l'accoglimento, il PM concludeva come in atti.

5. La causa veniva quindi trattenuta per la presente decisione.

Diritto

1. Preliminarmente deve essere dichiarata la contumacia dell'Agenzia Entrate – Riscossione nei cui confronti l'Azienda Napoletana Mobilità spa ha comprovato la valida notificazione dell'atto di riproposizione del giudizio dinanzi a questa Corte e del pedissequo decreto di fissazione dell'odierna udienza.

2. L'odierno giudizio ha ad oggetto il ricorso in riassunzione instaurato dall'Azienda Napoletana Mobilità s.p.a. (ANM) per l'accertamento dell'inadempimento contrattuale dell'Agenzia Entrate Riscossione (ADER) con condanna al risarcimento del danno patrimoniale da mancato introito di somme iscritte a ruolo e del danno all'immagine.

3. In via pregiudiziale e come affermato da molteplici pronunce di questa Sezione a cui si rinvia ai sensi degli artt. 39 c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c. (sentt. n.ri 664 e 665 del 5.12.2023, n.ri 681 e 682 del 7.12.2023, n. 706 del 13.12.2023, n. 16 del 10.1.2024, n. 47 e 48 del 30.1.2024, n. 126 del 6.3.2024, n. 172 del 22.3.2024, n.ri 218 e 219 del 16.4.2024), va ribadita la sussistenza, nel caso di specie, della giurisdizione di questa Corte dei conti, atteso che l'art. 103, comma 2, Cost. ad essa attribuisce la cognizione sulle controversie “nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”, tra cui quelle afferenti alla corretta gestione

del pubblico denaro da parte degli agenti contabili.

“In ragione della natura tendenzialmente generale della giurisdizione contabile, in difetto di espresse limitazioni legislative, rientrano, quindi, nella previsione dell’art. 103 cit. anche i giudizi tra l’Ente impositore ed il concessionario, orientati alla verifica dei reciproci rapporti di dare – avere e del conseguente risultato finale (cfr. da ultimo: Cass. Sez. Un. Civ., ord. n. 5569/2023)” (Corte Conti Sez. giur. Campania sent. 19.7.2023 n. 445).

Più in dettaglio, l’ordinanza della Corte di Cass. SS.UU. n. 5569 del 22.2.2023 appena citata, nel pronunciarsi sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto dall’Agenzia delle Entrate-Riscossione in relazione a un giudizio pendente innanzi al Giudice di Pace instaurato contro la stessa ADER da A.N.M. s.p.a. in un giudizio del tutto analogo a quello oggetto dell’odierna riassunzione, ha affermato che *“l’A.N.M. Spa -attrice nel giudizio nel corso del quale è stato formulato il regolamento ai sensi dell’art. 41 c.p.c.- è qualificabile, come da statuto, <società in house> che esercita il servizio di trasporto pubblico locale sul territorio del Comune di Napoli. [...] Ne consegue che, ai sensi del D.Lgs. n. 175 del 2016, art. 12, comma 1, il danno al patrimonio della A.N.M. Spa, arrecato da condotte di amministratori e dipendenti, è qualificabile come danno erariale ed il conseguente giudizio di responsabilità è attratto alla giurisdizione della Corte dei Conti. [...] Se si considera che la responsabilità contabile in senso proprio, oggetto*

del giudizio di conto, è una manifestazione della responsabilità amministrativo-erariale, visto che entrambe le forme di responsabilità derivano da condotte lesive del patrimonio pubblico, si deve concludere che una <società in house> è equiparabile in sostanza a una pubblica amministrazione (ovvero ne rappresenta una <longa manus>) agli effetti della individuazione del plesso giurisdizionale demandato a conoscere della responsabilità per danno al patrimonio sociale (erariale) arrecato da amministratori, dipendenti e concessionari di servizi che agiscono per conto della società; [...] esaminando la fattispecie portata all'attenzione di queste Sezioni unite sulla scorta del riportato inquadramento, deve osservarsi che [...] ci si trova di fronte ad un'azione di danno esercitata dalla <società in house> che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale su un territorio comunale nei confronti del suo agente contabile per non aver tempestivamente riscosso un importo iscritto in ruoli ad esso consegnati. Pur vertendosi in materia di contabilità pubblica (dovendo qualificarsi, in senso lato, <giudizio di conto> ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti: cfr., ad es., Cass. SU n. 5559/2010 e SU n. 16014/2018), in quanto gli obblighi e la responsabilità dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione riguardano la gestione in sede esecutiva di crediti afferenti ad un patrimonio pubblico qual è quello dell'A.N.M.

Spa, va rilevato che detta azione non è propriamente inquadrabile né nelle forme di un giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, essendo di essa titolare il Pubblico Ministero contabile, né nelle forme di un giudizio di conto, che si instaura ex lege con il deposito del conto giudiziale, [...] va osservato -in via risolutiva- come il giudizio nella cui pendenza è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione è inquadrabile tra <gli altri giudizi ad istanza di parte>, disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016), e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato. Si tratta di una categoria <aperta> di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di <società in house>) titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della <contabilità pubblica> e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti (v., sostanzialmente in termini, Cass. SU n. 22810/2020)".

4. Sussiste anche la legittimazione ad agire dell'ANM.

Come noto, l'art. 172, lett. d, c.g.c., nel riprodurre il contenuto

dell'abrogato art. 58 r.d. n. 1038/1933, ha previsto - oltre le ipotesi tipizzate dalla legge - una categoria atipica e residuale di giudizi ad istanza di parte applicabile, altresì, a persone o Enti diversi dallo Stato, incluse le controversie il cui *petitum* origini dal rapporto di dare - avere tra l'ANM e l'ADER.

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 a 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 civile adito dal contribuente in opposizione ex art. 615 c.p.c.

Come già osservato da questa Sezione con la sentenza n. 706 del 13.12.2023, il Collegio ritiene che la domanda non vada intesa in senso meramente risarcitorio, bensì "riqualificata" 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 a istanza di parte è legittimamente introdotto per il principio di uguaglianza tra le parti sostanziali del rapporto in essere, sia se proposto a iniziativa del concessionario, sia se a iniziativa dell'ente che lamenti inadempienze (Corte Conti Sez.

giur. Lazio sent. 6.5.2015 n. 255).

Al riguardo la Sez. II App. di questa Corte con la sentenza n. 39 del 21.2.2023 ha 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 previste per il presunto responsabile, dei presupposti specifici della predetta responsabilità [...] Trattasi, infatti, di domanda volta alla mera verifica dei rapporti di dare-avere tra i soggetti del rapporto esattoriale, in funzione del semplice accertamento di eventuali ragioni di credito dell'Ente impositore verso*

l'agente della riscossione, quali scaturenti dal medesimo rapporto. Essa, pertanto, non persegue un accertamento di merito sulla sussistenza o meno degli specifici elementi strutturali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave). Viene, dunque, in rilievo un'azione non sovrapponibile a quella per danno erariale, di competenza esclusiva della Procura contabile, e, dunque, sicuramente esperibile nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d, c.g.c.”.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene quindi che l'odierno ricorso, in ragione del petitum e della causa petendi per come riqualificati, 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.

5. Nel merito questa Corte considera dirimente, ai fini del decidere, l'intervenuta formazione di un giudicato che, in sede civile, ha accertato, in modo irretrattabile, la prescrizione del credito azionato per fatto imputabile al concessionario. Il fatto materiale su cui si è

formato il giudicato configura certamente per l'Azienda Napoletana un pregiudizio da mancata entrata, certo, concreto e attuale.

Nello specifico, il Giudice di pace di Napoli, IV Sez. civile, con la sentenza n. 27633 del 29.7.2015, ha rilevato la tardività della notifica della cartella di pagamento (del 20.12.2013) rispetto all'accertamento della violazione risalente ad ottobre del 2008, ponendo in evidenza che comunque non sarebbe stato sufficiente depositare in giudizio la sola notifica della cartella, ma anche la produzione della cartella stessa, dichiarando così la nullità della cartella di pagamento n. 07120110148935300.

Dalla documentazione in atti e dalle difese delle parti, emerge, come, nel corso dell'attività di riscossione, l'Agenzia delle Entrate abbia colpevolmente disatteso elementari obblighi di diligenza, pienamente esigibili nel caso in esame, attivandosi, con ritardo, per il recupero del credito esattoriale, arrecando così un pregiudizio all'Azienda Napoletana pari agli importi non più riscuotibili per intervenuta prescrizione.

Al riguardo, la perdita della pretesa creditoria è stata dichiarata con decisione irrevocabile resa dal Giudice di pace nella pienezza del contraddittorio con la Sig.ra Romano, ricorrente avverso la cartella di pagamento notificata il 21.11.2015, l'Azienda Napoletana mobilità e l'Agenzia della Riscossione.

Ne consegue, come il ridetto accertamento, per effetto del passaggio

in giudicato della sentenza, faccia stato ad ogni effetto tra le indicate parti, ai sensi dell'art. 2909 c.c., vincolando le stesse all'osservanza di quanto ivi stabilito, in ragione della loro partecipazione al giudizio.

A tal proposito il giudicato copre il dedotto e il deducibile, formandosi, *in primis*, su ciò che ha costituito oggetto di puntuali eccezioni di parte o di questioni espressamente risolte o assorbite in sentenza e, *in secundis*, sulle questioni implicite, inscindibilmente connesse a quelle oggetto di decisione, o assorbite.

Ne consegue pertanto l'inadempimento degli obblighi assunti dal concessionario nei confronti della ricorrente, arrecando così un pregiudizio pari all'ammontare dell'importo del credito prescritto (Corte Conti Sez. giur. Campania sent. 19.37.2023 n. 445).

6. Venendo alla richiesta di ristoro del danno all'immagine, il Collegio la ritiene inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

Come noto, la risarcibilità del danno all'immagine – inteso quale lesione del prestigio dell'Amministrazione nella perdita di fiducia dei *cives* nella legalità ed efficienza dell'*agere publicum*, per l'effetto di condotte illecite di soggetti ad essa legati da rapporto di servizio – presuppone, a norma dell'art. 51, comma 7, c.g.c., l'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche oltre che degli organismi e degli Enti dalle stesse controllati, per i delitti perpetrati a danno delle stesse, che viene comunicata alla competente Procura Regionale di

questa Corte ai fini della eventuale attivazione di un procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Ne consegue, pertanto, l'inammissibilità dell'odierna domanda risarcitoria per danno all'immagine, in quanto la stessa risulta azionabile soltanto nell'alveo della responsabilità erariale e, conseguentemente, non può trovare autonomo ingresso nel presente giudizio ad istanza di parte (v. Corte Conti sez. giur. Campania sentt. n. 16 del 10.1.2024, n. 47 e 48 del 30.1.2024, n. 126 del 6.3.2024, n. 172 del 22.3.2024, n.ri 218 e 219 del 16.4.2024).

7. Per i motivi illustrati, il Collegio, in parziale accoglimento del ricorso, condanna l'Agenzia delle Entrate – Riscossione alla corresponsione in favore dell'Azienda Napoletana mobilità s.p.a. della somma di € 139,10, oltre interessi legali a far data dal 31.5.2011 (data della trasmissione del ruolo).

8. In considerazione del parziale accoglimento del ricorso, si dispone la compensazione delle spese di giudizio.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando accoglie in parte il ricorso nei sensi di cui in motivazione e condanna l'Agenzia delle Entrate – Riscossione alla corresponsione in favore dell'Azienda Napoletana mobilità s.p.a. della somma di € 139,10 oltre interessi legali a far data dal 31.5.2011. Spese di lite compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 14 marzo 2023.

Estensore

Presidente

Michele Minichini

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 03/06/2024

Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)