



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Paolo Novelli Presidente

dott. Eugenio Musumeci Giudice

dott. Marzia de Falco Giudice rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio ad istanza di parte, iscritto al **n°73990** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della ANM 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, PEC: pierluigirispoli@avvocatinapoli.legalmail.it,

nei confronti

dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, in persona del legale rapp.te p.t., rapp.ta e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso il cui ufficio è elett.te dom.ta in Napoli, alla via Diaz n. 11 pec ads.na@mailcert.avvocaturastato.it

e nei confronti

della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania, con sede alla via Piedigrotta n. 63;

Uditi, all'udienza del 14/3/2024, il difensore dell'ANM, nonché il Sostituto Procuratore Generale Raffaele Cangiano, e con l'assistenza del Segretario dott. Fiordoro;

FATTO

Con il ricorso introduttivo della presente fase di giudizio, proposto in riassunzione ai sensi dell'art. 17 c.g.c., il ricorrente ANM premetteva:

- che L'Azienda Napoletana Mobilità Spa conveniva innanzi al Giudice di Pace di Napoli, l'Agenzia delle Entrate – Riscossione – di seguito ADER - per sentire accertare e dichiarare l'inadempimento contrattuale e la esclusiva responsabilità di quest'ultima, in qualità di Concessionario, in ordine alla mancata riscossione ed il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, irrogata con cartella di pagamento emessa nei confronti di Vernucci Gennaro e, per l'effetto, condannare la convenuta al pagamento, in favore dell'attrice, della somma di € 893,97 oltre maggiorazione del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica delle n. 9 ordinanze-ingiunzione (15.01.2004, 16.01.2004, 17.01.2004) alla data della trasmissione del ruolo del concessionario (4.09.2006) il tutto per € 893,97 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.

A sostegno della formulata domanda, l'ANM Spa contestava l'inadempimento del citato Concessionario nell'esazione del ruolo di cui alla menzionata cartella esattoriale emessa in danno della sig. Vernucci, da ritenersi riconducibile alla sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 2271/2021, con la quale era stata accolta l'opposizione avanzata dal citato contribuente ai sensi dell'art. 615 cpc avverso la suddetta pretesa esattoriale, per intervenuto decorso del termine di prescrizione.

- che infatti, con sentenza n. 2271/2021, il Giudice di Pace di Napoli, adito sul ricorso in opposizione, proposto da Vernucci Gennaro avverso la cartella di pagamento emessa dall'Agente della Riscossione Equitalia s.p.a. e relativa alla somma di euro 893,97 -somma già dall'ANM iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria per mancato acquisto del titolo di viaggio- aveva dichiarato

l'intervenuta prescrizione del credito per decorso del quinquennio e, per l'effetto, aveva annullato la cartella esattoriale emessa dall'Agente per la Riscossione;

- che, a cagione dell'intervenuta prescrizione del credito vantato da essa ANM nei confronti del privato contravventore, l'Agenzia delle Entrate aveva cagionato all'Azienda odierna ricorrente un danno patrimoniale, in conseguenza di un inadempimento/non corretto adempimento del rapporto contrattuale sussistente tra le parti -ANM e Agenzia delle Entrate, quale Concessionario della Riscossione- ai sensi del DPR 602/73;

- che essa ANM aveva quindi convenuto in giudizio innanzi al Giudice di Pace il Concessionario della Riscossione, onde sentirne dichiarare l'inadempimento contrattuale, per la non tempestiva riscossione della somma di euro 893,97, oltre accessori, iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria per mancato acquisto del titolo di viaggio, irrogata nei confronti del privato contravventore, con condanna del concessionario ADER altresì al risarcimento del danno all'immagine, ex art. 1226 c.c., nei limiti della competenza del Giudice di Pace;

- che il Giudice di Pace di Napoli, con sentenza n. 18855/2023, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. in favore della Corte dei conti; ciò, in applicazione dell'ordinanza n. 5569/2023 nelle more emessa dalle SS.UU. della Corte di Cassazione, a seguito di regolamento di giurisdizione proposto dall'ADER, con cui la Suprema Corte aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O., per essere competente a giudicare sulla controversia la Corte dei conti.

Tanto premesso, l'ANM - Azienda Napoletana Mobilità- proponeva innanzi a questa Corte ricorso in riassunzione, onde 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 emessa nei confronti di Vernucci Gennaro e, per l'effetto, sentir condannare parte convenuta al pagamento, in favore di essa ANM, della somma di euro 893,97, oltre accessori, nonchè al risarcimento del danno all'immagine, ai sensi dell'art. 1226 c.c.

Si costituiva l'ADER ed eccepiva preliminarmente in rito il difetto di legittimazione attiva dell'ANM, atteso che l'azione intrapresa aveva travalicato i limiti dell'art 19 del D. Lgs. 112/1999 (disarcico per

inesigibilità), debordando nella diversa azione di responsabilità erariale, rientrando nell'esclusiva titolarità del Pubblico ministero contabile e, conseguentemente, fuoriuscendo dal giudizio a istanza di parte ex art. 172 c.g.c. e risultando pertanto inammissibile.

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

La Procura Regionale, in data 5/9/2023, depositava memoria ai sensi dell'art. 175 c.g.c., con la quale rilevava che, con riferimento alla riconducibilità della domanda entro il confine di cui all'art. 172, lett. d) del c.g.c., la natura eminentemente risarcitoria del *petitum* proposto impedisce di riqualificare l'intera azione promossa dall'ANM in termini dichiarativi e di mero accertamento dei rapporti di dare/avere tra ente e concessionario della riscossione, con conseguente ammissibilità della stessa *"limitatamente alla parte con 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"*.

All'esito della discussione, la causa veniva ritenuta in decisione.

DIRITTO

A.L'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, formulate da ADER, è destituita di fondamento.

Va al riguardo premesso che la ricorrente ha proposto una domanda volta a accertare l'inadempimento del concessionario ADER a specifici obblighi di servizio, relativi alla riscossione di crediti intestati all'ANM, con conseguente richiesta al Giudice contabile di dichiarare la responsabilità del Concessionario per la mancata tempestiva attivazione delle operazioni di riscossione, cui è conseguito l'annullamento, in sede di opposizione ex art. 615 c.p.c., del titolo portante il credito in parola per intervenuta prescrizione.

Nel caso di specie, a fondamento del ricorso viene in rilievo la previsione di cui all'art. 172, lett. d) c.g.c., che affida alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi a istanza di parte *“nelle materie di contabilità pubblica”*, come quello attivato nell'odierna sede, e attinente al rapporto di servizio tra ANM e concessionario della riscossione, che assume, quest'ultimo, la qualifica di agente contabile.

In tema, le SS.UU. della Cassazione, pronunciando nell'ambito di un regolamento di giurisdizione promosso dall'ADER e premessa la qualificazione dell'ANM quale *“società in house”*, hanno rilevato che *“detta azione non è propriamente inquadrabile nè nelle forme del giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, essendo di esso titolare il Pubblico Ministero contabile, nè 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 c.g.c., e precisamente nella categoria residuale di cui alla lett. 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 alle 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’) e titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della ‘contabilità pubblica’ e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei conti”* (SS.UU., ord. n. 5569/2023)

Tale statuizione rileva non solo ai fini del riparto di giurisdizione -questione già da tempo risolta nel senso dell'affermazione della giurisdizione contabile in *subiecta materia-*, ma altresì ai fini del riconoscimento della legittimazione dell'ANM ad agire nell'odierna sede.

In definitive, in un giudizio in materia di contabilità pubblica, qual è l'attuale, ciò che assume rilievo ai fini del radicarsi della giurisdizione contabile e della riconducibilità della fattispecie nell'alveo dell'art. 172 c.g.c., sono le caratteristiche complessive del rapporto, attinente alla materia della

contabilità pubblica, in considerazione degli interessi pubblici sottesi, riguardanti, in particolare, la corretta gestione del denaro pubblico.

B. Sempre in punto di eccezione inammissibilità dell'azione intrapresa nei confronti di ADER, quest'ultima contesta che la domanda è stata spiegata senza il preventivo esperimento del procedimento amministrativo previsto dagli artt. 19 e 20 del D. Lgs. 112/1999, cui è subordinata l'instaurazione della controversia tra agenti della riscossione ed enti impositori, derivante dal rapporto di affidamento del servizio di riscossione di entrate, in relazione alla richiesta di accertamento dell'inesigibilità di crediti iscritti a ruolo.

Sul punto, appare opportuno ricordare che la disciplina delle comunicazioni di inesigibilità è stata riformata dalla legge n. 190/2014 che, in un gruppo di commi compresi tra il 682 e il 688 dell'art. 1, ha rivisto con effetto retroattivo tempi, poteri ed entità degli importi iscritti a ruolo da parte dell'ente creditore.

Tuttavia, nel caso di specie il riferimento al procedimento di discarico di quote inesigibili non è suscettibile di applicazione, poichè la sentenza di prescrizione del credito contestato, resa dal Giudice ordinario e divenuta irrevocabile, ha effetto assorbente e preclusivo.

La sentenza in parola è stata pronunciata -come esposto nel gravame introduttivo- in accoglimento dell'opposizione all'esecuzione, presentata dal soggetto debitore in sede giurisdizionale ordinaria, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ed avente lo scopo di contestare il diritto del creditore di procedere ad esecuzione forzata, l'inesistenza o la modificazione del diritto riconosciuto nel titolo esecutivo, oppure l'inammissibilità giuridica della pretesa coattiva. Rientra infatti in questa forma l'opposizione che ha ad oggetto -come nel caso in esame- la rappresentazione di un *vulnus* al diritto del creditore all'esecuzione, derivante dalla circostanza che il diritto medesimo si è estinto per prescrizione dopo la formazione del titolo esecutivo.

Tanto si evince dalla sentenza del Giudice di Pace innanzi citata, nella cui parte motiva si osserva che, non avendo la parte interessata prodotto alcuna prova in merito alla sussistenza di atti interruttivi della prescrizione entro il quinquennio che ha preceduto la notifica del titolo esattoriale, il diritto del creditore si è estinto, senza che residuasse alcuna responsabilità dell'ANM, per avere quest'ultima

seguito regolarmente l'iter procedurale di propria competenza (contestazione dell'infrazione al trasgressore, avvenuta nel 2007, notifica dell'ordinanza ingiunzione e successiva trasmissione, nel 2009, del ruolo esattoriale all'Istituto di riscossione).

Da quanto sin qui osservato, deriva l'inconferenza dei riferimenti dell'Agenzia resistente alle disposizioni contenute nei commi da 684 a 688 dell'art. 1 della legge 190/2014, le quali hanno ridisegnato il procedimento inerente all'accertamento dell'inesigibilità delle quote, oggetto di riscossione, ai fini del discarico delle stesse.

Una volta accertata, in sede giurisdizionale ordinaria, l'inattività del concessionario della riscossione, si dà da determinare una sentenza dichiarativa dell'estinzione del credito per prescrizione, la procedura di accertamento dell'esigibilità o meno dell'importo iscritto a ruolo, non avrebbe potuto trovare ingresso nel caso di specie.

Invero, il presente giudizio non verte in fattispecie di cui all'art. 172, lett.a) c.g.c. (ricorso avverso provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili di altri proventi erariali), ma rientra nella residuale previsione di cui alla lett.d) del medesimo art. 172.

Deve inoltre aggiungersi -potendosene desumere ulteriore argomento, ai fini del rigetto dell'eccezione di inammissibilità dell'azione- che la previsione inerente alla sottrazione al controllo, di cui all'art. 19 del D.Lgs. 112/1999, delle sanzioni amministrative di importo inferiore a 300 euro (art. 1, comma 688, della legge 190/2014), è entrata in vigore solo successivamente ai fatti che hanno originato il presente giudizio.

In ogni caso, assumono rilievo decisivo e assorbente le osservazioni che seguono, riguardanti l'avvenuto annullamento *ex lege* dei debiti di importo inferiore a 1000 euro, previsto dall'art. 4 del D.L. 119/2018, dedotto dall'Agenzia convenuta.

C. A tale riguardo va rilevato che il testo normativo, entrato in vigore il 24/10/2018, prevede, tra le "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria", lo stralcio dei debiti fino a 1000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, (fra i quali rientra quello oggetto del presente giudizio).

In particolare, ai sensi del comma dell'art. 4 del suddetto D.L., sono automaticamente annullati i debiti di importo residuo (comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni), alla data di entrata in vigore del decreto, fino a euro 1.000, risultanti da carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. L'annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018. Con riferimento ai debiti oggetto di stralcio, le somme versate prima del 24/10/2018 restano definitivamente acquisite, mentre quelle versate a partire da tale data: se vi sono altri debiti eventualmente inclusi nella definizione agevolata anteriormente al versamento, sono imputate alle rate da corrispondersi per gli stessi; in mancanza, sono imputate a debiti scaduti o in scondanza; in assenza anche di questi ultimi, sono rimborsate ai sensi dell'art. 22, commi 1 bis, ter e quarter del D. Lgs. N. 112/1999.

A tal fine, l'agente della riscossione presenta all'ente creditore richiesta di restituzione delle somme eventualmente rimosse (e riversate) dal 24 ottobre al 31 dicembre 2018. Nel caso in cui l'ente creditore non dovesse erogare le suddette somme nei 90 gg. successivi alla richiesta, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare.

La giurisprudenza della Cassazione (cfr. Sez. V, ord. n. 15471/2019) ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'applicazione della normativa in esame, la circostanza che si trattasse di carichi affidati all'agente della riscossione entro i termini previsti dalla medesima disposizione, la quale *"mira a consentire una più efficiente attività dell'agente della riscossione, realizzando un'operazione contabile di 'pulizia di magazzino' (v. pag. 11 della relazione al senato sul disegno di legge), permettendo di concentrare le risorse a disposizione dell'agente della riscossione sulle quote più recenti o comunque di importo maggiormente rilevante: 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... 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 (Sez. Puglia, sent. n. 742/2021).*

In conclusione, deve osservarsi che, se il credito oggetto del ricorso non fosse stato annullato dal Giudice ordinario per prescrizione, l'annullamento in parola sarebbe comunque avvenuto ex lege, per effetto dell'applicazione della norma innanzi richiamata, che avrebbe comunque impedito la concreta realizzazione della pretesa creditoria in questa sede avanzata.

Precipitato logico dell'evoluzione normative di riferimento è che non può reputarsi sussistente alcun nesso eziologico tra l'inoperosità dell'Agenzia convenuta e la mancata riscossione del credito in controversia. Invero, successivamente alla condotta omissiva ascrivibile alla resistente, è intervenuto un fatto estraneo alla condotta di ADER, necessario e sufficiente di per sé solo a causare la mancata entrata per l'ANM, tanto da potersene ipotizzare una carenza di interesse ad agire in concreto in questa sede (Cass. Lavoro, 11 ottobre 2022, n. 29577).

Ne consegue il rigetto della domanda risarcitoria afferente al lamentato danno patrimoniale, in quanto l'azione intentata da AMN nei confronti di ADER, pur qualificabile in termini di verifica di rapporti di dare e avere tra le parti, risulta giuridicamente infondata, atteso che per i crediti minori, i cui ruoli sono stati consegnati dal 2000 al 2010, è intervenuto l'annullamento ex lege.

Difetta altresì il requisito della colpevolezza dell'inadempimento dell'ADER, la cui inattività, rilevata in sede di giurisdizione ordinaria, deve ritenersi scriminata dall'obiettiva incertezza applicative delle disposizioni normative riguardanti l'articolazione e, in particolare, i termini di scadenza, della procedura preordinata al discarico delle quote inesigibili.

Se, invero, il legislatore è intervenuto, cestinando i crediti più risalenti e di importo inferiore a 1000 euro, non può addebitarsi all'ADER di non avere impiegato mezzi e svolto attività per ottenere il pagamento di debiti di esiguo importo -quale quello oggetto del presente giudizio- pur se in ipotesi non rientranti nel predetto decennio 2000-2010.

Dal resto, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 190/2023, ha messo in luce le patologie che ancora permangono nel sistema Italiano della riscossione, attinenti *“sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulate una consistente massa di crediti ormai prescritti, sia al futuro, perchè il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando in particolare il danno da 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” (sent. 288 del 2019).

D.Quanto alla domanda di risarcimento del danno all’immagine, la stessa va dichiarata inammissibile. Invero, tale ipotesi di danno si sostanzia nella perdita di prestigio e nel grave detrimento all’immagine dell’amministrazione pubblica, sicchè la relativa domanda risarcitoria può trovare ingresso, nel giudizio innanzi alla Corte dei conti, solo nell’ambito di un’azione di responsabilità amministrativa promossa dal PM contabile, in presenza di condotte illecite penalmente rilevanti e sanzionate con sentenza passata in giudicato.

La giurisprudenza di questa Corte si è più volte espressa nel senso che l’azione intesa a ottenere il risarcimento del danno all’immagine della PA non possa che svolgersi nell’alveo della responsabilità erariale e, di conseguenza, non può trovare autonomo ingresso nell’ambito del giudizio a istanza di parte, di cui all’art. 172 c.g.c.

E. Per quanto concerne la regolamentazione delle spese processuali, va richiamato il terzo comma dell’art. 31 c.g.c., a tenore del quale può statuirsi la compensazione delle spese tra le parti, tra l’altro, quando vi è soccombenza reciproca ovvero in caso di assoluta novità della questione o ancora quando il giudizio viene definito decidendo solo questioni pregiudiziali o preliminari.nel caso di specie, la novità del *thema decidendum*, per quanto concerne il risarcimento del danno patrimoniale, la declaratoria di inammissibilità della domanda di risarcimento del danno all’immagine e il susseguirsi di interventi legislative fortemente incidenti sulla fattispecie in esame, consentono senz’altro di disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

Definitivamente pronunciando,

rigetta la domanda di risarcimento del danno patrimoniale;

dichiara inammissibile la domanda di risarcimento del danno all’immagine;

compensa tra le parti le spese di lite.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 14/3/2024

IL GIUDICE ESTENSORE

Marzia de Falco

(firma digitale)

IL PRESIDENTE

Paolo Novelli

firma digitale)

Depositato in Segreteria il 27/06/2024

Il Direttore di Segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)