



Sent.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA
CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Paolo NOVELLI	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Giudice
Gabriele PEPE	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte, iscritto al n. **74016** del registro di segreteria, promosso da **AZIENDA NAPOLETANA MOBILITÀ S.P.A.** - in breve **ANM** -, (p.iva 06937900639), con sede in Napoli, via G.B. Marino n. 1, in persona del legale rappresentante p.t. Ing. Nicola Pascale, rappresentata e difesa, giusta procura agli atti, dall'avv.to Pierluigi Rispoli ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Napoli, via Andrea d'Isernia n. 16 (pec: pierluigirispoli@avvocatinapoli.legalmail.it)

contro

- **AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE** – in breve **ADER** - (c.f. 13756881002), in persona del Presidente p.t., con sede in Roma, via G. Grezar n. 14, rappresentata, difesa e domiciliata come in atti dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Napoli, via Diaz n. 11 (pec: napoli@mailcert.avvocaturastato.it)

e nei confronti di

Procura della Corte dei conti per la Regione Campania,
in persona del Procuratore p.t., domiciliata presso la
sede in Napoli, via Piedigrotta n. 61 (pec:
campania.procura@corteconticert.it);

in riassunzione

ai sensi dell'art. 17, comma 4, c.g.c. del giudizio n.
58049/2021 e deciso con la sentenza n. 6396/2022,
depositata in data 23.02.2022 – sentenza riformata dal
Tribunale di Napoli che, su gravame proposto da ADER,
ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice
ordinario in favore della Corte dei conti con sentenza n.
4082/2023, del 20.04.2023 -, instaurato da ANM
dinanzi al Giudice di Pace di Napoli nei confronti di
ADER;

Visti il ricorso introduttivo e gli altri atti del giudizio;

Uditi nella odierna pubblica udienza, svoltasi con
l'assistenza del segretario Alessandra Polese, il relatore
Gabriele Pepe, l'avv. Pierluigi Rispoli per l'ANM, ed il
Rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del
S.P.G. Mauro Senatore.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, depositato in data
17.07.2023, l'ANM chiedeva l'accertamento
dell'inadempimento contrattuale e della responsabilità,
con conseguente condanna dell'ADER al pagamento
dell'importo dovuto per il mancato introito della somma
iscritta a ruolo, a titolo di sanzione amministrativa
pecuniaria, in relazione alla cartella di pagamento
emessa nei confronti di D'Ambrosio Salvatore, oltre
maggiorazione da ritardo e interessi moratori (o in

subordine legali), con ulteriore condanna del concessionario al risarcimento del danno all'immagine da liquidarsi in via equitativa, nonché al pagamento delle spese giudiziali.

Nello specifico, l'ANM, titolare del servizio di trasporto pubblico locale per il Comune di Napoli, rappresentava di avere contestato all'utente D'Ambrosio la percorrenza sul mezzo di trasporto senza il titolo di viaggio, irrogando così la relativa sanzione.

A fronte della mancata corresponsione della sanzione in misura ridotta e divenuto definitivo pertanto l'accertamento, l'ANM ricorrente provvedeva a notificare, in data 21.01.2004, ordinanza ingiunzione di pagamento e successivamente ad iscrivere a ruolo la somma dovuta (30.08.2007), maggiorata *ex art.* 27 l. n. 689/1981, trasmettendone, infine, la minuta al concessionario per la riscossione, Equitalia Sud s.p.a. cui poi succedeva, ai sensi art. 1, comma 3, d.l. n. 193/2016, conv. in l. n. 225/2016, nella titolarità dei rapporti attivi e passivi, l'odierna ADER. Quest'ultima non provvedeva a notificare alcuna cartella di pagamento al contravventore, né atti interruttivi della prescrizione, determinando così lo spirare del termine quinquennale di legge, come accertato nel giudizio di opposizione *ex art.* 615 c.p.c., promosso dall'utente dinanzi al Giudice di pace di Napoli che, con sentenza di accoglimento n. 34396/2020, del 14.10.2020, passata in giudicato, dopo aver rilevato la contumacia dell'ADER, dichiarava l'intervenuta prescrizione del credito ed annullava la cartella esattoriale con condanna alle spese.

2. Con successivo atto di citazione, l'ANM conveniva in giudizio l'ADER innanzi al Giudice di Pace di Napoli per la declaratoria di inadempimento contrattuale ed il ristoro del danno patrimoniale da mancato introito delle somme iscritte a ruolo, contestando al concessionario:

1. l'omessa notifica della cartella di pagamento e dei successivi atti di esazione coattiva con conseguente prescrizione, giudizialmente accertata, del credito affidato; 2. la mancata produzione di documentazione a difesa nel giudizio innanzi al Giudice di pace in spregio degli obblighi stabiliti dall'art. 50, commi 2 e 3, d.p.r. n. 602/1973.

Oltre al danno da mancato introito, imputava all'Agente convenuto la causazione di un danno all'immagine per la reiterata ritardata attivazione di una procedura esecutiva, come comprovato da articoli di giornale e televisivi riversati in atti.

3. A seguito di declinatoria di difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, con ricorso in riassunzione (artt. 17, comma 4, e 172, lett. d, c.g.c.), l'ANM chiedeva a questa Corte, per le ragioni già formulate, 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. 07120070191983048 (000), emessa nei confronti del Sig. D'Ambrosio Salvatore e per l'effetto condannare parte convenuta a pagare in favore della A.N.M. S.p.A. la somma di € 99,33 oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica dell'ordinanza di ingiunzione alla data della

trasmissione del ruolo al concessionario (30.08.2007), così come previste dall'art. 27 della Legge 689/1981 il tutto per € 164,94 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 (14.10.2020) ed oltre ulteriori interessi da detta data al saldo;

b) (...) 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 nella metà dell'importo della sanzione dovuta e richiesta con l'ordinanza di ingiunzione;

c) condannare altresì la convenuta al pagamento delle spese, diritti ed onorari del presente giudizio, con l'aggiunta del rimborso spese generali dell'IVA e della c.p.a. con la maggiorazione di legge del 15% sui diritti ed onorari per spese generali con attribuzione al procuratore anticipatario”.

5. Con memoria del 05.09.2023, la Procura contabile interveniva nel giudizio ai sensi dell'art. 175 c.g.c. e, nell'affermare la giurisdizione di questa Corte, concludeva per l'ammissibilità dell'azione di inadempimento contrattuale volta al ristoro del danno patrimoniale da mancato introito delle somme iscritte a ruolo, ritenendo, per contro, inammissibile l'ulteriore richiesta di danno all'immagine.

6. Instauratosi il contraddittorio, con atto di costituzione del 18.12.2023, l'ADER eccepiva, in via preliminare,

l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva, sul presupposto che l'azione intrapresa dall'ANM avesse travalicato i confini dell'art. 19 d.lgs. 112/1999 ("*discarico per inesigibilità*") debordando nella diversa azione di responsabilità erariale per la quale sussiste l'esclusiva legittimazione ad agire del Procuratore contabile territorialmente competente e, conseguentemente, fuoriuscendo dal giudizio a istanza di parte ex art. 172 c.g.c.; ne sosteneva, altresì, l'inammissibilità, in quanto attivata al di fuori dei casi previsti da specifiche disposizioni di legge, senza il preventivo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/1999. Sotto tale profilo, l'ADER deduceva il contrasto e l'elusione della disciplina che prevede uno specifico *iter* attraverso cui accertare se spetti all'Agente della riscossione il discarico dei carichi iscritti, vale a dire se l'omessa riscossione delle somme inserite nei ruoli derivi da un'inesigibilità fisiologica oppure sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore. A tal proposito, evidenziava come il controllo sull'inesigibilità risultasse esperibile soltanto a seguito del decorso dei termini previsti dall'art. 1, comma 684, l. n. 190/2014, per la comunicazione di inesigibilità a carico dell'Agente della riscossione (primo termine di scadenza 2026), difettando, nel caso di specie, il requisito dell'attualità dell'interesse ad agire - presupposto di ammissibilità della domanda; aggiungeva come, al contrario, fosse vietata qualsiasi forma di controllo anticipato e generalizzato da parte dell'Ente creditore prima della

scadenza dei ridetti termini, risultando ancora esperibile l'attività di riscossione.

Ancora l'ADER deduceva l'avvenuto annullamento *ex lege* dei debiti di importo inferiore ad euro 1.000,00 previsto dall'art. 4 d.l. n. 119/2018, la sussistenza a suo carico di un'obbligazione di mezzi e non di risultato, la corresponsabilità dell'ANM nella causazione del danno per la ritardata consegna del ruolo ed infine l'infondatezza della domanda di risarcimento del danno all'immagine alla luce del quadro normativo e dei precedenti giurisprudenziali di riferimento.

6. All'odierna pubblica udienza, l'avv. Pierluigi Rispoli, per l'ANM, riportandosi alle argomentazioni del ricorso introduttivo, ne ha chiesto l'accoglimento. Il P.M. Mauro Senatore ha concluso come in atti.

7. All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta per la presente decisione.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio ha ad oggetto il ricorso in riassunzione instaurato dall'ANM per l'accertamento dell'inadempimento contrattuale dell'ADER con condanna al risarcimento del danno patrimoniale da mancato introito di somme iscritte a ruolo e del danno all'immagine.

2. In via pregiudiziale, dev'essere affermata, *ex officio*, la Giurisdizione della 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. (Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023, 664/2023 e 665/2023).

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 (Cass. Sez. Un. Civ., ordin. n. 5569/2023; Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023).

3. In via preliminare, dev'essere, poi, esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, sollevata dall'ADER.

Come noto, l'art. 172, lett. d, c.g.c., nel riprodurre il contenuto dell'abrogato art. 58 r.d. n. 1038/33, 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. Trattasi, pertanto, di una categoria idonea ad includere anche le controversie il cui *petitum* origini dal rapporto di dare - avere tra l'ANM e l'ADER, rimanendo, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, senza attingere a profili risarcitori ad esso estranei in quanto inquadrabili nel diverso schema della responsabilità amministrativa (II Sez. Appello, sent. n. 10/2022 e 39/2023; Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023 e 706/2023; Cass. Sez. Un. Civ., ordin. n. 5569/2023). Del resto, in tema di concessioni esattoriali ad assumere rilevanza 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 (Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023) che danno luogo a particolari forme procedurali previste direttamente dalla legge riguardanti il *modus operandi* di entrambe le parti (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 25/2022).

Pertanto, in base al potere - dovere di qualificazione giuridica dei fatti e di individuazione delle norme applicabili, reputa il Collegio di qualificare la pretesa avanzata dall'ANM non già in senso risarcitorio bensì in termini di azione dichiarativa finalizzata all'accertamento contabile dei rapporti di dare – avere, parametrato al carico affidato da riscuotere e non riscosso per presunta condotta negligente, ritenendola ammissibile proprio ai sensi dell'art. 172, lett. d, nei confronti dell'Agente della riscossione.

Conseguentemente, la sollevata eccezione di difetto di legittimazione ad agire dell'Ente impositore dev'essere respinta.

3. Affermata la giurisdizione della Corte dei conti unitamente alla legittimazione attiva dell'ANM attrice, è necessario scrutinare l'applicabilità, al caso di specie, dell'art. 1, comma 688, l. 190/2014, secondo cui le quote inesigibili, di valore inferiore o pari ad euro 300,00, non sono assoggettate – salvo eccezioni -al controllo di cui al d.lgs. n. 112/1999, come, peraltro, confermato dall'ordinanza n. 51/2019 della Corte costituzionale.

Come, al riguardo, dedotto dall'ADER, il procedimento amministrativo previsto di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/1999 è volto ad accertare se l'omessa riscossione

delle somme derivi da un'inesigibilità fisiologica oppure se sia conseguenza di condotte imputabili all'Agente esattore. In particolare, l'art. 19, comma 1, dispone che: *“ai fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità”* entro i termini stabiliti dalla legge.

Il legislatore, tuttavia, con l'art. 1, comma 682, l. n. 190/2014, ha modificato il comma 2 dell'art. 19 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 - oggetto poi di ulteriori 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 31.12.2011 dal d.l. n. 230/2005, conv. con modif. dalla l. n. 248/2005 che all'art. 3 ne ha attribuito le funzioni all'Agenzia delle Entrate, da esercitare mediante l'istituzione della società Riscossione s.p.a.; in seguito, tale meccanismo di proroga è stato reiterato dalla l. n. 190/2014 e più volte modificato mediante uno slittamento in avanti.

In particolare, 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”.

Risulta agli atti del presente giudizio che l’iscrizione a ruolo della somma da parte dell’ANM è avvenuta il 29.09.2009, sicché, in conformità alla summenzionata normativa, il termine per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità non è ancora decorso, venendo a scadere alla data del 31.12.2029. Peraltro, detta proroga risultava operante sia al momento in cui è stato consegnato il ruolo (anno 2007), ai sensi dell’art. 3 d.l. n. 230/2005, sia alla data di proposizione del giudizio di opposizione ex art. 615 c.p.c., definito con sentenza n. 34396/2020 del 14.10.2020, allorquando - per i ruoli formati nel 2007 - era previsto, ai sensi del comma 684 della l. n. 190/2014, nella versione all’epoca vigente, un meccanismo scalare inverso secondo cui: *“le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia, sono presentate, per i ruoli consegnati nell’anno 2014, entro il 31 dicembre 2017 e, per quelli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017”.*

Delineato il quadro normativo di riferimento, un fondamentale elemento di riflessione viene dalla

previsione di cui al citato art. 1, comma 688, l. n. 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”*. Tale ultima norma esclude, quindi, dal controllo di cui all'art. 19 d.lgs. n. 112/1999 i crediti di importo più basso (inferiore o pari ad euro 300,00) - per i quali permane solo la comunicazione di inesigibilità - avendo il legislatore individuato una soglia di rilevanza ai fini della verifica delle concrete vicende della mancata esazione.

Pertanto, il credito in esame, in quanto inferiore al predetto importo soglia, risulta sottratto per legge alla sopraindicata procedura di controllo.

Del resto, indipendentemente dalla prescrizione del credito, giudizialmente accertato con sentenza n. 34396/2020 del Giudice di pace, assume rilievo dirimente ed assorbente il *factum principis* della esclusione legislativa dal controllo per le quote inesigibili, di valore inferiore o pari ad euro 300,00, avendo, in tal senso, il legislatore espresso disinteresse per il mancato recupero, ancorché imputabile al concessionario, di crediti di minimo importo, come nella vicenda in esame ove l'intervenuta prescrizione del credito è ascrivibile all'inerzia dell'ADER che ha omesso la notifica della cartella di pagamento e/o l'adozione di atti interruttivi.

Ne discende, per l'effetto, l'impossibilità a carico di questo Giudicante di procedere all'accertamento del descritto colpevole inadempimento dell'Agenzia resistente, presupposto indefettibile per accedere all'esame del merito ed all'eventuale accoglimento della pretesa azionata nel presente giudizio.

4. Rileva, comunque, il Collegio come la domanda risarcitoria formulata dall'ANM risulterebbe, in ogni caso, infondata nel merito per effetto dell'intervenuto annullamento, disposto dall'art. 4 d.l. n. 119/2018, dei debiti fino ad euro 1.000,00, risultanti dai singoli carichi affidati agli Agenti della riscossione dall'01.01.2000 al 31.12.2010 per i quali non si applicano gli artt.19 e 20 d.lgs. n. 112/1999 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

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

Come noto, la risarcibilità della lesione del prestigio dell'Amministrazione consiste nel ristoro 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. Detto ristoro è riconosciuto, ai sensi dell'art. 51, comma 7, c.g.c., a fronte 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 [...]”*, che dev'essere trasmessa *“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). In altri termini, il danno all'immagine risulta risarcibile esclusivamente nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa, promuovibile ad istanza dell'organo requirente in presenza di condotte di reato sanzionate con una condanna penale irrevocabile (Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023, 665/2023 e 706/2023); circostanze – come visto - insussistenti nella vicenda in esame.

Ne consegue, pertanto, l'inammissibilità della formulata domanda di risarcimento del danno all'immagine per inconferenza della stessa con il rapporto dare - avere intercorso tra l'ANM e l'ADER, da cui discende la non ristorabilità del ridetto pregiudizio in quanto azionato con ricorso ad istanza di parte *ex art. 172, lett. d, c.g.c.*

6. Conclusivamente, alla luce di quanto illustrato, devono essere dichiarate inammissibili sia la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità dell'ADER per il mancato introito della somma iscritta a ruolo che la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

Assorbita ogni altra questione.

7. In considerazione della complessità della vicenda e del susseguirsi di plurimi interventi normativi, si compensano le spese di giudizio tra le parti.

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:

1. Dichiarà inammissibile la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità per il mancato introito della somma iscritta a ruolo;
2. Dichiarà inammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine;
3. Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, all'esito della camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

(Gabriele Pepe)

Firma digitale

IL PRESIDENTE

(Paolo Novelli)

Firma digitale

Depositata in Segreteria il giorno

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

(Firma digitale)