



REPUBBLICA ITALIANA

161/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Antonietta BUSSI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello ad istanza di parte iscritto al n. **60038** del registro di segreteria, promosso da

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (C.C.I.A.A.) DI AVELLINO (c.f. 80001290644 e p. IVA 00533260642), con sede in Avellino, Piazza Duomo n. 5, in persona del Commissario Straordinario p.t., dott. Gaetano Mosella, rappresentata e difesa dall'Avv. Mario D'Urso (c.f. DRSMRA34A27H703O), – giusta determina del C.S. n. 20 del 26.05.2022 e procura a margine dell'atto di appello – e con lo stesso elettivamente domiciliata presso lo Studio del dott. Ugo Caminiti in Roma alla Via Luigi Rizzo n. 50, con indicazione, ai

fini delle comunicazioni e notificazioni di legge, dell'indirizzo di posta elettronica certificata studioavvdurso@pec.it.

- *appellante* -

contro

- **AdER - Agenzia delle Entrate Riscossione**, in persona del Presidente/legale rapp.te *pro tempore* (c.f. 13756881002), rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12 è domiciliata *ope legis* (pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti

- *appellati* -

per la riforma

della sentenza n. 208/2022 emessa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, depositata in data 2 marzo 2022, non notificata;

VISTO l'atto d'appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 10 maggio 2024, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Maria Vittoria Zotta, la relatrice Consigliere Beatrice Meniconi, l'Avv. Antonio D'Urso in sostituzione dell'Avv. Mario D'Urso per l'appellante, l'Avv. dello Stato Alfonso Peluso per l'Agenzia delle Entrate Riscossione AdER, il V.P.G. Consigliere Arturo Iadecola per la Procura Generale

Svolgimento del processo

1. La Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Avellino ha incardinato un giudizio, ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 lett. d) del codice di giustizia contabile, nei confronti di Agenzia delle Entrate- Riscossione S.p.A, già Equitalia per

*1) **Accertare e dichiarare** la mancata e/o incompleta e/o ritardata riscossione, anche coattiva da parte di Agenzia delle Entrate-Riscossione, S.p.A., del "diritto camerale" della Camera di Commercio di Avellino di cui ai ruoli esecutivi alla stessa ritualmente trasmessi, per gli anni 2002-2014, per un importo complessivo di € 15.389.722,17 (14.495.201,83 + 894.520,34) oltre accessori;*

*2) **Condannare** la Società Agenzia delle Entrate-Riscossione S.p.A. (ex "Equitalia Sud S.p.A.") in persona del l.r.p.t., in via principale al pagamento in favore della C.C.I.A.A. di Avellino della somma di € 15.389.722,17 (14.495.201,83 + 894.520,34) o della diversa somma che dovesse risultare di giustizia, oltre interessi legali e rivalutazione ed in via subordinata e/o alternativa, all'importo pari alla mancata redditività delle somme non riscosse, tenuto conto dei rendimenti medi annuali dei titoli "Rendistato", come rilevati dai dati ufficiali della Banca d'Italia, e comunque alla minor o maggior somma che codesta Ecc.ma Corte ritenga di quantificare, anche in via equitativa ex art. 1226 c.c., oltre interessi legali e rivalutazione".*

La Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, con sentenza n. 620/2020, pubblicata in data 17 dicembre 2020, dopo aver dato atto della rideterminazione, operata in corso di causa dalla ricorrente, **dell'importo ancora da incassare, a titolo di diritti camerali** (da ultimo quantificato in euro 10.713.327,59, per effetto dell'esclusione dal giudizio dei ruoli per gli anni 2013-2014, consegnati all'Esattore nel 2017 e, dunque, non

oggetto di prescrizione), nonché della conferma della richiesta della somma di euro 894.520,34 (a titolo di **diritti camerali riscossi e non riversati all'avente diritto**), ha dichiarato **l'inammissibilità del ricorso, per difetto di legittimazione attiva** in capo alla parte attorea, poiché la domanda azionata configurerebbe una tipica ipotesi di azione di **responsabilità amministrativa** per danno all'Erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva competenza del Procuratore regionale della Corte dei conti.

L'anzidetta sentenza, inoltre, dopo aver sostenuto che la fattispecie esaminata, con riferimento alla somma di euro 894.520, 34 (riguardante, nella prospettazione attorea, diritti camerali riscossi dall'AdER e non riversati all'avente diritto), avrebbe dovuto essere scrutinata con le forme proprie del **giudizio di conto**, e non già con quelle del giudizio a istanza di parte, ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese di giustizia.

2. Avverso la predetta sentenza n. 620/2020 la Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Avellino, con il patrocinio dell'Avv. Mario D'Urso, ha interposto **appello, che è stato deciso dalla II Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello di questa Corte, con la sentenza n. 297/2021**, depositata in data 30 luglio 2021.

I giudici di appello, con la predetta decisione, hanno rilevato che, dagli atti di causa, non sarebbero emersi profili risarcitori, avendo la parte attorea provveduto a precisare e circoscrivere espressamente il *petitum* - rimanendo pur sempre nell'ambito delle pretese già chiaramente formulate nel ricorso introduttivo e dunque, in ogni caso, nei limiti della

consentita **mera “*emendatio libelli*”** - così che, in ultimo, **“l’oggetto della controversia in discussione è rappresentato dalla (mera) verifica contabile, di natura dichiarativa, dei rapporti dare-avere tra Camera di Commercio ed Agenzia della Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli consegnati dalla prima alla seconda per la riscossione del diritto camerale negli anni 2002-2012”** (per effetto dell’esclusione dal giudizio, richiesta in corso di causa, dei ruoli per gli anni 2013-2014), **“in funzione del solo accertamento delle (eventuali) ragioni di credito dell’Ente impositore verso l’Agenzia”**.

Pertanto il giudice di appello, dopo aver affermato la giurisdizione della Corte dei conti nella suddetta materia, ha ritenuto sussistente per la Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Avellino istante la “legittimazione attiva” ad adire il giudice contabile attraverso lo strumento delineato dall’art. 172, lett. d) del c.g.c., che “nell’avvalorare l’esistenza di una categoria atipica e residuale di “giudizi ad istanza di parte” configura un valido strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172”.

Infine, rimarcata la “funzione dell’ottenimento di una pronuncia semplicemente di accertamento del diritto di credito dell’Ente impositore, che ponga fine alla situazione d’incertezza nei medesimi rapporti (di qui la meritevolezza giuridica dell’interesse perseguito)” e la

pacifica **“ammissibilità delle azioni di mero accertamento (ove finalizzate, come nel caso all’esame, alla verifica di un diritto già sorto e non al riscontro di una mera situazione di fatto...) in quanto per la giurisprudenza della Corte di Cassazione *“L’interesse ad agire con un’azione di mero accertamento non implica necessariamente l’attuale verificarsi della lesione d’un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull’esistenza di un rapporto giuridico o sulla esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, non superabile se non con l’intervento del giudice”***, per la “natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile”, riaffermata l’autonomia, nel caso di specie, sia rispetto al giudizio di responsabilità, quanto del giudizio di conto, ha concluso per l’accoglimento dell’appello con riconoscimento della legittimazione attiva della C.C.I.A.A. di Avellino ed ammissibilità del relativo ricorso.

La decisione ha in dettaglio precisato “Le conclusioni testé esposte comportano, come logico corollario, il riconoscimento, nell’ambito della fattispecie qui scrutinata, della legittimazione attiva della Camera di Commercio di Avellino ex art. 172, lett. d, c.g.c. alla domanda di cui all’atto introduttivo del giudizio di primo grado, con la conseguente ammissibilità del relativo ricorso.

D’altro canto, le medesime conclusioni, con particolare riferimento al (limitato) profilo, qui in rilievo, dell’**ammissibilità** del ricorso, non risultano inficiate dal richiamo, per contro operato dall’Agenzia delle Entrate-Riscossione, alla circostanza della **mancata, previa attivazione**

della procedura delineata dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999, in tema di discarico per inesigibilità.

Ed, infatti, secondo quanto già rilevato dalla giurisprudenza contabile, tale procedura risulta alternativa rispetto alla formulazione di apposito ricorso innanzi alla Corte dei conti (Corte conti, Sez. I App. sent. n. 399/2009).

Allo stesso modo, in maniera alquanto significativa, il nuovo codice della giustizia contabile di cui al d.lgs n. 174/2016 **non prevede che il giudizio ad istanza possa essere introdotto dall'Amministrazione interessata solo previa attivazione e/o definizione della procedura amministrativa** menzionata, la quale, proprio a ragione della natura amministrativa che la connota, non può incidere sul sistema normativo che disciplina la giurisdizione contabile (in termini, Corte conti, Sez. giur. Campania, 5 ottobre 2017, n. 350, confermata da Sez. II d'Appello 28 aprile 2020, n. 85). In definitiva, il giudizio ad istanza di parte di cui all'art. 172 c.g.c. attivato in questa sede va ritenuto **fattispecie autonoma e distinta rispetto alla procedura in questione**, come confermato dalla circostanza per cui la medesima procedura risulta finalizzata, in via diretta ed immediata, (unicamente) all' "accertamento dell'inesigibilità del credito erariale per cause non imputabili all'esattore" (in termini, Corte conti, Sez. giur. Campania, n. 350/2017).

3. A seguito della pronuncia di appello anzidetta -che ha rimesso gli atti, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c. al primo giudice per la prosecuzione del giudizio di merito- la C.C.I.A.A. di Avellino ha proposto ricorso in riassunzione, nelle forme di cui all'art. 172 lett. d) del codice di giustizia

contabile, per accertare il proprio diritto di credito nei confronti dell'Agente della riscossione con riferimento ai diritti camerali relativi agli anni di imposta 2002-2012 (per l'importo complessivo di euro 14.495.201,83, in parte in corso di riscossione, oltre ad euro 894.520,34 asseritamente indebitamente trattenuti a titolo di aggio di riscossione), non riversati dalla resistente.

Il giudice territoriale campano, con la sentenza n. 208/2022 oggi in esame, ha premesso di essere stato investito del ricorso in riassunzione in conseguenza della sentenza n. 290/2021 del 2 agosto 2021 (con evidente *lapsus calami*, in quanto il riferimento, più volte indicato in sentenza, è da intendere invece riferito alla sentenza n. 297/2021 della II Sezione di Appello di questa Corte - che, affermata la legittimazione della Camera di Commercio di Avellino nel giudizio ad istanza di parte promosso, ha, come già detto, rimesso gli atti al giudice di prime cure per il prosieguo del giudizio nel merito e per la regolazione delle spese di grado).

La sentenza di prime cure -inquadrata l'azione proposta dall'Ente camerale quale verifica contabile, di carattere dichiarativo, sui rapporti di dare e avere intercorrenti tra la Camera di Commercio e l'Agente della Riscossione, al fine di dare certezza alla contabilizzazione dei residui attivi di ciascun esercizio finanziario- ha respinto tutte le eccezioni pregiudiziali e preliminari.

In dettaglio ha dunque, *in primis*, respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione per genericità della *causa petendi*, sollevata dall'Avvocatura dello Stato con riferimento all'indeterminatezza della normativa e del

titolo di riferimento, affermando invece la cognizione in *subiecta materia* della Corte dei conti, in quanto relativa alla gestione di denaro di spettanza di un ente pubblico da parte dell'Agente della riscossione, che è un agente contabile e- con riguardo ai limiti interni della giurisdizione contabile- la proponibilità dinanzi a questa Corte con lo strumento "aperto" dei giudizi ad istanza di parte ex art. 172 lett. d) del c.g.c.

Con riferimento invece all'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere della Camera di commercio ed all'eccezione di una presunta *mutatio libelli* nel giudizio di primo grado, ne ha affermato la non riproponibilità dinanzi al giudice del rinvio, in quanto "già infruttuosamente proposte nel giudizio di appello definito con sentenza della Sez. II App. n. 290/2021, alla quale si rinvia sul punto" (con ovvio riferimento, come già detto, alla sentenza di appello della Sez. II n. 297/2021).

Il giudice territoriale, prima di passare al merito vero e proprio del giudizio, ha respinto la richiesta di sospensione del giudizio e di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, prospettata con riferimento alle norme che hanno prorogato i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, introducendo, fra l'altro, uno scadenziario definito "a scalare inverso", ritenendola priva di rilevanza, non avendo carattere pregiudiziale rispetto alle questioni oggetto di giudizio.

Inoltre, sempre in via preliminare, è stata rigettata l'eccezione formulata in udienza dal Pubblico ministero di irricevibilità del documento

depositato in udienza dalla difesa della C.C.I.A.A., in quanto specificativo delle originarie richieste e deduzioni.

Nell'analizzare il merito della questione, il giudice territoriale -rilevato che la riscossione dei ruoli in contestazione è legittimamente ancora in corso, non essendo ancora spirati i termini per l'invio delle dichiarazioni di inesigibilità ai fini del discarico dei crediti in questione, come previsto dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/99, e in mancanza di idoneo supporto probatorio- ha affermato che il richiesto accertamento del rapporto dare-avere richiesto dalla Camera di commercio non risulterebbe "cristallizzabile" in una pronuncia giudiziale, in quanto finalizzato "ad un controllo di merito indiscriminato su tutte le quote non ancora riscosse, prima ancora che siano scaduti i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità, e quindi prima che l'Agente della riscossione abbia dichiarato conclusi i suoi incombenzi", non potendo il giudice sostituirsi all'amministrazione attiva nella valutazione discrezionale sulla esigibilità dei singoli carichi tributari, che è di esclusiva pertinenza dell'Agente della riscossione in contraddittorio con l'ente pubblico, stante la riserva di amministrazione in materia, quale corollario del principio della separazione dei poteri.

La Camera di commercio non avrebbe poi chiarito in che modo dovrebbe esperirsi l'azione di accertamento di rapporti di dare-avere ancora in corso di definizione, a fronte della intenzione, manifestata dal più recente legislatore, di prorogare ogni questione attinente al discarico, o meno, per inesigibilità, con ciò impedendo allo stesso ente creditore un controllo di merito antecedente, che invece verrebbe richiesto al giudice. In altri

termini “L’azione di accertamento di natura dichiarativa, astrattamente ammissibile, richiederebbe, nella fattispecie, una verifica contabile generalizzata, in ambito giurisdizionale, che produrrebbe l’effetto di vanificare indirettamente le norme sopra citate, investendo la magistratura contabile dello svolgimento di quei controlli sulla riscossione dei crediti che l’amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa”.

Per il primo giudice il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito in quanto l’Ente camerale non avrebbe adeguatamente allegato e provato i fatti costitutivi della propria pretesa creditoria.

In particolare all’agente contabile non potrebbero addossarsi inadempimenti per mancata informazione (non essendo più vigente l’obbligo, previsto dalla precedente legislazione, di comunicare annualmente all’ente creditore lo stato delle procedure esecutive, né essendo ancora scaduti, per i ruoli oggetto di causa, i termini per le comunicazioni di inesigibilità) o per mancata rendicontazione (essendosi l’esattore, in conformità delle previsioni di legge, dotato di un portale telematico di rendicontazione *on line* dello stato della riscossione cd. Monitor Enti, ben consultabile dalla C.C.I.A.A.).

Sarebbe invece l’Ente camerale a non aver ottemperato agli obblighi di controllo in ordine allo stato di realizzazione delle proprie riscossioni attraverso lo strumento informatico anzidetto, che, dopo essersi disinteressato per anni del monitoraggio dei propri crediti pretenderebbe di sopperirvi con la richiesta, giudiziale, di verifica generalizzata dello stato della riscossione, imponendo alla controparte una rilevante

allegazione probatoria e dunque invertendo l'onere della prova, non avendo fornito prove della inefficienza del richiamato applicativo o dei pregiudizi subiti.

Anche la domanda di mancato riversamento della somma di euro 894.520,34, o della diversa di giustizia, sarebbe, per il giudice di prime cure, infondata non avendo la Camera di commercio istante fornito indicazioni sulle date e periodi delle riscossioni, e quindi sui compensi, o aggi, di riferimento spettanti all'esattore.

Infine è stata rigettata la richiesta di una CTU contabile, per l'infungibilità delle valutazioni discrezionali cui sopperirebbe, e per l'impossibilità di sopperire alle lacune probatorie dell'istante, non essendo ammissibile una consulenza cd. "esplorativa", concludendo, il primo giudice, per il rigetto del ricorso, con compensazione delle spese legali.

4. Avverso la predetta sentenza la Camera di Commercio in epigrafe ha interposto appello, con atto notificato in data 10 giugno 2022 e depositato in pari data, censurandola per i seguenti motivi:

A) "Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art. 172, lett. d), d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i. Motivazione erronea e contraddittoria";

Con il primo motivo di doglianza l'appellante si duole del fatto che con l'impugnata sentenza il giudice di rinvio campano, *"pur condividendo le valutazioni espresse dalla Sez. II/A nella sentenza n. 290/2021" (id est, come detto, la sentenza n. 297/2021 della richiamata Sez. II di Appello di questa Corte)* e pur riconoscendo che *"l'azione di accertamento di natura dichiarativa era ammissibile"*, affermava poi, con palese contraddittorietà, che *"la riscossione dei ruoli era ancora in corso, e non erano spirati i termini per*

le comunicazioni amministrative di inesigibilità, ex artt. 19 e 20 del d.lgs.112/1999" e quindi non era possibile effettuare l'accertamento dichiarativo, mancando "una situazione contabile già esaurita", determinando ciò "un controllo di merito indiscriminato sulle quote non ancora riscosse".

Secondo l'appellante la contraddittorietà tra le due decisioni deriverebbe dall'aver confuso il presente giudizio di natura giurisdizionale, *"a carattere dichiarativo"*, con il diverso procedimento di natura amministrativa, di cui agli artt. 19 e 20 del d.lgs. 112/1999, che l'esattore effettua a fine gestione, *"a carattere costitutivo"*, con cui individua le partite non riscosse da dichiarare inesigibili.

Per l'appellante non sussisterebbe alcuna interferenza tra la procedura amministrativa, relativa alle cd. comunicazioni di inesigibilità di cui agli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999 (in cui è l'esattore che chiede, in via amministrativa, dopo che si è conclusa la gestione, il discarico, avente carattere definitivo e natura costitutiva, delle partite che non sono state riscosse per ragioni indipendenti dalla sua volontà ed esse, dopo le valutazioni con l'Ente impositore, vengono dichiarate "inesigibili" e discaricate, non essendo attribuibili ad errori di gestione dell'esattore) e l'odierno giudizio contabile (tendente ad ottenere una sentenza di mero accertamento dell'esatto *quantum* del diritto camerale -tributo di cui l'Ente pubblico è titolare- tuttora in riscossione dall'esattore, sulla base dei dati contabili in suo possesso -evincibili dalla contabilità annuale redatta- senza alcuna ingerenza o controllo generalizzato o censure sulla gestione in corso di AdER).

La Camera di Commercio ha dunque concluso la censura rilevando che deve “ritenersi concettualmente erronea ed incongrua la posizione del primo giudice, secondo cui "il richiesto accertamento è ammissibile", ma non praticabile "in pendenza dei termini per il completamento dell'attività di riscossione".

B) “*Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione art. 172, lett. d) D.Lgs. n. 174/2016 e s.m.i. Motivazione erronea e contraddittoria.”;

Con il secondo motivo l’appellante censura l’affermazione del giudice territoriale per cui l’esame dei rapporti di dare-avere tra le parti determinerebbe un controllo di merito sulle partite non rimosse, precluso anche all’ente creditore, e una sostituzione del giudice alla amministrazione, in una sfera discrezionale riservata alle amministrazioni coinvolte. Per l’appellante non vi sarebbe alcuna valutazione discrezionale nella attività di riscossione dei tributi degli enti pubblici, trattandosi di atto dovuto, in cui ogni fase della riscossione sarebbe invece regolata dalla legge, e ove i dati contabili sarebbero rinvenibili dalla contabilità annuale dell’esattore.

Anzi l’odierna azione si giustificerebbe proprio perché la riscossione da parte dell’esattore è ancora in corso e i termini sarebbero stati prorogati a dismisura, venendo a scadere tra decenni, con il sistema delle proroghe c.d. “a scalare inverso” attualmente vigente in favore degli esattori, sul quale incomberebbe l’ombra della illegittimità costituzionale, sollevata con riferimento alle norme specificamente indicate dall’appellante.

Né la procedura amministrativa di scarico potrebbe costituire una condizione per la proposizione dell’odierna azione di accertamento.

C) “Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art. 172, lett. d, D.lgs. n. 174/2016; art. 2697 c.c. Motivazione carente e contraddittoria”;

Secondo l’appellante la sentenza gravata avrebbe errato nell’affermare che la C.C.I.A.A. non avrebbe adeguatamente allegato e provato i fatti costitutivi del proprio credito, ben avendo la medesima fornito tutte le prove documentali in proprio possesso, depositando numerosa documentazione (ovvero i frontespizi dei ruoli del diritto camerale per gli anni 2002-2012 inviati a suo tempo ad AdER e le comunicazioni, fornite da AdER, delle somme riscosse per ciascuno degli anzidetti anni di riferimento), che consentirebbe di individuare, anno per anno, i soggetti morosi e le somme da pagare.

Sarebbero errate anche le affermazioni del primo giudice relative alla mancata indicazione ad opera dell’istante dei difetti gestori attribuibili all’esattore e alla mancata prova della inadeguatezza dell’applicativo Monitor Enti, non avendo la Camera di commercio appellante mai inteso contestare all’esattore difetti gestori, ovvero negligenze e ritardi nella riscossione del diritto camerale.

Né potrebbe avere alcuna rilevanza l’applicativo Monitor Enti, di cui erano stati denunciati i limiti funzionali, in quanto afferente unicamente alla “gestione amministrativa” dell’esattore che non interesserebbe dunque il presente giudizio svolto in via giurisdizionale.

D) “Error in iudicando. Violazione art. 172, lett. d, d.lgs. n. 174/2016.

Mancato riversamento di € 62.134,23 (?). Motivazione carente, incongrua e contraddittoria. Rigetto della sentenza”;

Secondo l'appellante non sarebbe corretta l'affermazione del giudice di prime cure -con riferimento al mancato riversamento di euro 887.287,43- della mancata indicazione, da parte della C.C.I.A.A., delle date e dei periodi di riferimento delle riscossioni, avendo l'istante allegato gli "attestati contabili" a comprova delle somme riversate dall'esattore, forniti dall'applicativo informatico Oracle in dotazione di tutte le Camere di commercio d'Italia, per cui dai dati forniti dalla stessa AdER si desumerebbe -per differenza, tra le somme incassate dall'esattore e le somme da questo riversate- il mancato versamento del predetto importo di euro 887.287,43. Né meriterebbe condivisione il riferimento della spettanza all'esattore dell'aggio di riscossione, disciplinato da varie norme, che lo hanno ridotto, fino ad abolirlo con la legge di bilancio 2022.

E) "Richiesta di C.T.U. contabile, ex artt. 97 ss. d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.";

L'appellante, al fine di una approfondita valutazione tecnico-contabile, ha reiterato la richiesta, disattesa in prime cure, di una CTU contabile, nei limiti fissati dalla giurisprudenza di Cassazione.

F) "Illegittimità costituzionale del regime di proroga c.d. "a scalare inverso". Violazione: a) art. 10, co. 2-ter del d.l. n. 35/2013, modificato dal d.l. n. 210/2015; b) art. 1, commi 684-687, L. n. 90/2014; c) art. 1, co. 10-*quinquies* del d.l. 16/10/2017 n. 148, convertito in L. 4/12/2017 n. 172; d) art. 3, co. 20, d.l. n. 119/2018, convertito in L. n. 136/2018, in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, commi 1, 2, 3 Costituzione";

L'appellante ha altresì insistito con la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale del regime di proroga cd. "a scalare inverso"

L'appellante Camera di Commercio di Avellino ha dunque concluso chiedendo:

- di riunire l'appello con quello, analogo, già promosso dalla C.C.I.A.A. di Benevento, già pendente presso la scrivente Sezione (R.G. 59759), in considerazione del fatto che le C.C.I.A.A. di Benevento e Avellino sono state accorpate in una sola Camera di commercio, denominata "Irpinia-Sannio", essendo identici *causa petendi* e *petitum* delle relative azioni;
- l'accoglimento dei ricorsi proposti dalle due indicate Camere di Commercio, essendo identici *causa petendi* e *petitum* delle relative azioni;
- l'accoglimento, in via subordinata, della richiesta di entrambe le ridette Camere di Commercio di una CTU contabile;
- sollevare, previa sospensione del giudizio, la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli art. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 119, commi 1, 2, 3 della Costituzione rispetto agli art. 1, commi 684-687 della legge n. 90/2014; art. 1, co. 10 *quinquies* del d.l. 16.10.2017 n. 148; art. 3, co. 20, del d.l. n. 119/2018 con riguardo al c.d. "meccanismo a scalare inverso";
- con vittoria delle spese del doppio grado in favore del difensore dichiaratosi antistatario.

5. Con memoria conclusionale, depositata in data 4 gennaio 2024, la Procura generale, interveniente nel presente giudizio - promosso ad istanza di parte - ai sensi dell'art. 175 c.g.c., ha rilevato preliminarmente l'inammissibilità dell'atto di appello, ai sensi del combinato disposto degli artt. 189, 190 primo comma, 86, terzo e quarto comma, del c.g.c., per la mancata "citazione" in giudizio dell'Agenzia delle Entrate,

controparte del giudizio in prime cure, alla quale l'atto introduttivo del gravame sarebbe solamente stato notificato.

Nella denegata ipotesi, per il requirente, la richiesta dell'appellante di riunione dei gravami proposti avverso sentenze differenti pronunciate all'esito di giudizi svoltisi separatamente, andrebbe disattesa, considerato che, per la complessità, la riunione renderebbe più gravosa la trattazione.

Nel merito, la Procura generale ha evidenziato le due diverse *rationes decidendi* poste a base del rigetto della domanda proposta dalla Camera di commercio in prime cure, ovvero:

-a) da un lato, che "l'accertamento del rapporto di dare-avere richiesto dalla Camera di commercio non risulta cristallizzabile in una pronuncia giudiziale, non essendo ancora scaduti i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità";

-b) dall'altro, l'infondatezza nel merito del ricorso, "*non avendo il ricorrente adeguatamente allegato e provato i fatti costitutivi della propria pretesa creditoria*" anche "in relazione al mancato versamento di euro 894.520,34" ..."

In considerazione dei duplici motivi posti a sostegno del rigetto della domanda, e della loro autonomia, la Procura generale ha convenuto con l'appellante Camera di commercio sulla correttezza della doglianza avanzata da quest'ultima con riferimento al primo delle due anzidette *rationes decidendi*, -riferita alla contraddittorietà con la decisione emessa dal giudice di appello- ritenendo dunque non corretta la sentenza impugnata nella parte in cui ha dichiarato inammissibile l'azione

proposta per la pendenza dei termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità ex artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999.

Anche ad avviso della Procura generale, dunque, la sentenza di prime cure sarebbe erronea nella parte in cui ha ritenuto l'azione di accertamento dei rapporti di dare-avere ammissibile ma, tuttavia, non praticabile per la pendenza dei termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità, che l'esattore effettua solo a fine gestione, individuando le partite non rimosse da dichiarare inesigibili.

Secondo il requirente infatti la previsione di un termine (previsto dall'art. 19, primo comma, del D.lgs. n. 112/1999 e oggetto di numerosi differimenti ad opera della legislazione speciale) entro il quale il concessionario della riscossione deve comunicare l'inesigibilità del credito, pena la perdita del diritto al discarico, risponde all'esigenza, di certezza, di acclarare la sorte di partite, onde evitarne una indefinita sospensione, ma non comporta che l'Amministrazione concedente debba attendere la scadenza del suddetto termine per chiedere conto della gestione da parte del concessionario, per cui quest'ultimo ben può essere chiamato a rendere il conto della propria gestione prima e prescindendo dalla scadenza del suddetto termine.

Sarebbe dunque infondata la tesi accolta dal giudice di prime cure per cui l'Ente concedente non potrebbe effettuare i controlli prima della scadenza dei termini previsti dall'art. 1, comma 684, della legge n. 190/2014, anche perché il controllo delle riscossioni relative, ad esempio, ai ruoli consegnati nel 2008 (per i quali i termini della comunicazione di

inesigibilità scadono il 31.12.2029) potrebbe essere effettuato solo dal 1 gennaio 2030.

In altri termini l'Amministrazione concedente, in pendenza dei ridetti termini, ben potrebbe effettuare i controlli sull'attività svolta dal concessionario, a condizione di farsi carico di indicare le ragioni per le quali, con riferimento ai carichi affidatigli e a ciascuna singola partita, siano maturate, nei confronti dell'agente della riscossione, le dedotte ragioni creditorie.

Con riferimento invece alla seconda, autonoma, *rationes decidendi*, La Procura generale ha ritenuto infondato il secondo motivo di doglianza, attinente alla mancata prova da parte della Camera di commercio delle proprie pretese creditorie, ben potendo l'istante, tramite l'applicativo Monitor Enti, godere di informazioni esaustive sullo stato delle riscossioni e quindi individuare, puntualmente, i crediti sorti nei confronti dell'esattore, anche con riferimento all'importo differenziale desunto, invece solo genericamente, per il tramite dell'applicativo Oracle di Infocamere.

Pertanto secondo il requirente, impregiudicata l'eccezione di inammissibilità del gravame, l'appellata pronuncia di rigetto andrebbe comunque confermata, correggendone opportunamente la motivazione, con rigetto dell'appello.

6. Con memoria, depositata in data 4 gennaio 2024, si è costituita in giudizio AdER -Agenzia delle Entrate Riscossione- con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, evidenziando l'inammissibilità e l'infondatezza dei motivi di appello.

Nella corposa ed articolata memoria ha specificato che la riscossione svolta da AdER (succeduta ai precedenti concessionari della riscossione), per conto dell'appellante, segue gli stessi meccanismi dell'esazione dei tributi diretti (notifica agli obbligati della cartella esattoriale cui sarebbe riconnessa la medesima modalità di esazione delle pretese tributarie, secondo le previsioni di cui al D.P.R. 29/9/1973, n. 602), e, di conseguenza, in analogia con quanto accade per l'esazione delle pretese tributarie, i rapporti tra l'ente impositore e l'ente esattore sono disciplinati dal D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (i debitori sono individuati direttamente dall'ente impositore e sono iscritti nei ruoli all'uopo disposti e consegnati per l'esazione ad AdER).

Ha rilevato la divergenza tra le conclusioni della Camera di commercio rassegnate in prime cure e quelle, rimodulate, in *minus*, in corso di causa, e dunque circoscritte al mero accertamento dei rapporti di dare-avere tra le parti, per i soli ruoli relativi alle annualità 2002/2012.

Ha rilevato l'infondatezza dei primi tre motivi di appello in quanto la controversia, per come proposta dalla controparte, investirebbe presunti inadempimenti attinenti al rapporto di servizio dovuto da AdER, in una materia -quella della riscossione mediante ruolo- tuttavia disciplinata dalla *lex specialis* di cui al D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, i cui artt. 19 e 20 prevedono, per la responsabilità dell'esattore, l'esperimento di un preventivo procedimento amministrativo, in contraddittorio tra le parti, tendente a verificare le cause della eventuale mancata riscossione e che, in caso di acclarata responsabilità dell'esattore comporterà (cd. perdita del diritto al discarico) l'obbligo di pagare all'ente creditore somme

predeterminate pari ad un terzo del ruolo (salva la possibilità di riduzione ad un ottavo, cd. definizione agevolata ex art. 20, quarto comma, D.lgs. n. 112/1999).

La vigente disciplina escluderebbe dunque controlli di diverso tipo, per cui la decisione gravata avrebbe correttamente affermato che l'azione esercitata da controparte non sarebbe ammissibile "senza il preventivo esperimento ed a prescindere dagli esiti del procedimento amministrativo" anzidetto, cui è, secondo le norme vigenti, subordinata. L'azione proposta dalla Camera di commercio non avrebbe alcun fondamento normativo, essendo creata *ex nihilo* dalla controparte, non essendovi ancora mai stato l'invio di comunicazioni di inesigibilità delle pretese da parte dell'Agente della riscossione (ex art. 19, in quanto ancora pendenti, per legge, i termini per provvedervi, trattandosi di attività esattiva ancora in corso, così da non poter determinare un pregiudizio attuale), né avendo la C.C.I.A.A. provveduto ad emettere un provvedimento di diniego di discarico (tipico oggetto dei giudizi ad istanza di parte, attivabili dall'Agente della riscossione).

La vigente disciplina escluderebbe comunque un controllo anticipato, generalizzato, esplorativo della totalità delle quote non riscosse, come invece richiesto dall'istante, che non avrebbe comprovato le carenze nella gestione degli specifici crediti vantati, con conseguente difetto di interesse ad agire.

Ha rilevato la correttezza della procedura di riscossione effettuata nel corso degli anni, sulla base delle possibilità e tempistiche previste dalle normative vigenti (che hanno limitato, nel tempo, gli strumenti esecutivi

posti a disposizione dell'esattore a fronte di diritti camerali di esiguo valore economico), e l'adempimento da parte di AdER agli obblighi informativi, tramite specifica corrispondenza e l'applicativo Monitor Enti, dai quali risultava desumibile lo stato della riscossione, anche con riferimento ai crediti iscritti a ruolo residui alla data del 31.10.2021.

Con riferimento al quarto motivo di appello, la Camera di commercio non avrebbe comprovato le sue pretese, anche con riferimento all'ipotizzato mancato riversamento parziale del riscosso, che, al contrario, risulterebbe integralmente riversato alla Camera di commercio.

Il *quantum* richiesto sarebbe comunque sproporzionato -anche perché attinente a crediti già riscossi nelle more del giudizio o oggettivamente non più riscuotibili- e non comprovabile tramite le istanze istruttorie, riproposte in appello.

Ha infine evidenziato la legittimità costituzionale delle norme che, in fine, sottopongono l'appellante alla medesima disciplina riservata ad altri numerosi enti che si avvalgono della riscossione a mezzo ruolo.

Ha concluso chiedendo di:

- a) rigettare l'appello *ex adverso* proposto siccome infondato e non provato, con conferma integrale della sentenza impugnata e comunque respingere la domanda dell'appellante siccome inammissibile e comunque, in tutto o almeno in parte, anche per intervenuta prescrizione, infondata e non provata;
- b) in via subordinata, nella denegata ipotesi di accoglimento nel merito

della domanda avversaria, ridurre la pretesa attorea nei limiti di quanto previsto dall'art. 20, co. 4, del D.lgs. n. 112/99; in ogni caso, con esclusione degli eventuali danni che il "Consorzio" (*id est*, Camera di commercio) ha cagionato o contribuito a cagionare, ai sensi dell'art. 1227 c.c., nonché di quelli rappresentati dai ruoli esattoriali già riscossi (anche in forma rateale), di quelli che verranno riscossi nelle more del presente giudizio, di quelli che sono stati sgravati da controparte e di quelli che verranno dallo stesso sgravati nel corso del presente giudizio e di quelli che sono stati e che dovessero risultare oggetto di annullamento (ex art. 4 D.L. 119/2018 ed ex art. 4 D.L. 41/21 conv. in L. 69/21) ovvero definizione agevolata nelle forme previste dalle vigenti disposizioni di legge. Con vittoria di spese, competenze ed onorari. In via istruttoria ha richiesto l'acquisizione, all'occorrenza, degli atti contenuti nel fascicolo del grado precedente.

7. Con memoria difensiva per la precedente udienza del 26 gennaio 2024, l'appellante ha insistito nelle proprie prospettazioni, replicando alle deduzioni dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Ha quindi concluso per l'accoglimento dell'atto di citazione e, in subordine, per l'accoglimento della CTU contabile, insistendo con la richiesta di sollevare giudizio di costituzionalità.

8. Alla precedente udienza del 26 gennaio 2024 fissata per la trattazione dei giudizi proposti dalla Camera di Commercio di Benevento (RG 59759) e da quella di Avellino (RG 60038) - entrambe accorpate nell'attuale unica Camera di Commercio Irpinia Sannio- su istanza della parte appellante, che ha rilevato la presenza di identiche controparti e del

medesimo contenuto, è stato disposto il rinvio all'odierna udienza al fine della trattazione congiunta dei ridetti appelli con quello proposto dalla Camera di commercio di Caserta (RG 60350), già fissato per l'odierna udienza.

9. All'udienza odierna i difensori delle parti hanno chiarito le rispettive prospettazioni.

La difesa dell'appellante ha in particolare rilevato che l'atto di citazione, solo nell'epigrafe sarebbe privo della indicazione della controparte in primo grado AdER, alla quale, tuttavia l'atto di appello è stato notificato, come dimostrato dall'avvenuta costituzione in giudizio e dalla presenza in udienza della medesima, alla quale, comunque, l'atto potrebbe essere nuovamente notificato su decisione del Collegio.

La difesa della Camera di Commercio ha ribadito che il *petitum* dell'odierna azione è attinente al mero accertamento dei rapporti di dare-avere tra le parti (monte crediti riscosso/monte crediti da riscuotere) ed è sostenuto da un interesse meritevole di tutela relativo alla esigenza dell'ente pubblico Camera di commercio, di predisporre bilanci veritieri, con poste attive realizzabili, senza dover attendere la scadenza per le dichiarazioni di inesigibilità fissata dal legislatore nel lontano dicembre 2038, con appostazione, nel frattempo, di un monte crediti di dubbia e difficile esazione.

L'appellante, con riferimento alla prova delle proprie pretese, avrebbe fornito tutta la documentazione posseduta, da considerare almeno un principio di prova, integrabile dal giudice con la consulenza d'ufficio.

La difesa dell'Agente della riscossione AdER ha rilevato che l'esigenza avversaria di una "fotografia della riscossione in un dato momento", anche se giustificabile sulla base di alcune pronunce -tra le quali costituisce precedente specifico la sentenza emessa in grado di appello da questa Corte con riferimento alla Camera di commercio di Avellino (Sez.. II App., sent. n. 297/2021- poi superate da altre, sarebbe comunque non l'unica, in quanto, con riferimento ad esempio alla Camera di Commercio di Benevento, sarebbe stato richiesto anche il pagamento delle somme e dunque la condanna di AdER, con una domanda poi ridotta in grado di appello al mero accertamento per esigenze di certezza dei bilanci.

Ha rilevato che AdER ha obblighi di riscossione nei confronti di moltissimi enti (circa quindicimila), per cui, in ottemperanza alle norme di legge, ha messo a disposizione dei medesimi un sistema informatizzato cd. Monitor Enti, attraverso il quale controllano l'andamento delle riscossioni, che la giurisprudenza ha ritenuto idoneo allo scopo. Nel caso di specie, peraltro, AdER ha già riscosso ben oltre il 90/95 per cento dei crediti, con una percentuale che è ben oltre la fisiologica attività di recupero dei crediti, residuando solo una esigua quota parte dei carichi trasmessi. Ha comunque evidenziato i limiti della giurisdizione contabile ed il riferimento, per i giudizi ad istanza di parte *ex art. 172 lett. d)*, ad una previsione di legge, nel caso in esame non individuata, oltreché la genericità delle richieste avverse non specificate con riferimento ai ruoli trasmessi ad AdER, concludendo per la reiezione degli appelli.

La Procura Generale, con riferimento alla rilevata mancata “evocazione” in giudizio di AdER, ha rilevato la sanatoria di ogni vizio per effetto della costituzione in giudizio della medesima con il patrocinio dell’Avvocatura di Stato, con conseguente rinuncia all’eccezione in proposito sollevata negli atti di causa.

Con riferimento all’azione di accertamento dei crediti ha ribadito la possibilità per i creditori, ovvero per le Camere di Commercio, di chiedere l’accertamento prima e a prescindere dai termini fissati per il discarico dai ridetti art. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999, evidenziando tuttavia la “debolezza” delle azioni proposte, in cui la *causa petendi* riguarderebbe l’imputabilità ad AdER delle mancate riscossioni, in quanto tese ad accertare un inadempimento dell’Agente della riscossione e non lo stato delle riscossioni, con onere della parte istante di dimostrarne l’inadempimento. Le appellanti, in particolare la C.C.I.A.A. di Caserta, avrebbero dovuto specificare partita per partita le proprie ragioni, anche con riferimento alle somme asseritamente rimosse, ma non riversate.

Ha dunque concluso per il rigetto degli appelli.

La difesa delle appellanti ha brevemente replicato che non vi sarebbe ora alcuna censura relativa all’inadempimento di controparte, che gestisce meno di cento Camere di Commercio in Italia, per le quali rileva un unico tributo camerale da incassare, ove l’applicativo Monitor Enti conterrebbe solo alcuni dati, non chiari, riportandosi, infine, alle conclusioni rassegnate.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

10. In via preliminare il Collegio rileva che non vi è più motivo di scrutinare l'eccezione di inammissibilità di tutti gli atti di appello sollevata dalla Procura generale per la mancata citazione in giudizio della Agenzia delle Entrate - Riscossione (già Equitalia s.p.a.), essendo stata espressamente fatta rinuncia, nel corso dell'odierna udienza, dalla Procura generale, in considerazione della sanatoria comunque derivante dalla avvenuta costituzione in giudizio di AdER, peraltro affidata a corpose ed articolate memorie, non rispettose del dovere di sinteticità degli atti ex art. 5 del c.g.c..

Residua invece la richiesta di riunione dei giudizi proposti dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Benevento ed Avellino, proposta dal loro difensore in considerazione dell'accorpamento delle medesime in una sola Camera di Commercio denominata "Irpinia Sannio" e dell'identità di *causa petendi* e *petitum*.

Il Collegio in proposito condivide le osservazioni della Procura generale relative alla sussistenza di giudizi svoltisi separatamente ed esitati in sentenze che -anche se rese tra le medesime parti e con un contenuto sostanzialmente comune- presentano profili differenziali, così che la riunione dei relativi giudizi ne aggraverebbe la trattazione.

Conseguentemente, ai sensi dell'art. 84, secondo comma, del c.g.c., la richiesta di riunione dei giudizi deve essere rigettata.

11. Ai fini della migliore comprensione della fattispecie in esame occorre comunque premettere, per tutte le Camere di Commercio per le quali è stata disposta la trattazione congiunta all'odierna udienza, enti pubblici

titolari del cd. "diritto camerale", principale loro tributo *ex art. 18* della legge n. 580/1993, che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER) svolge, *de iure*, attività di riscossione in forma coattiva delle somme da tali enti iscritte a ruolo, in danno di imprese e aziende che omettono il pagamento spontaneo del diritto annuale dovuto a tale Ente camerale impositore.

Con gli odierni giudizi ciascuna Camera di commercio ha, in ultimo, domandato, con le forme del giudizio ad istanza di parte *ex art. 172*, comma 1, lett. d) del c.g.c., una verifica contabile, di accertamento dei rapporti di dare-avere intercorrenti tra i ridetti Enti camerali e l'esattore AdER (*ex lege* subentrata ad Equitalia Sud) con riferimento ai ruoli esecutivi per i cd. diritti camerali a quest'ultimo consegnati in alcune specifiche annualità ed, assertivamente, non completamente riscossi nei termini di legge, ovvero già riscossi da AdER ma non ancora completamente riversati nella contabilità di ciascuna Camera di commercio, in quanto trattenuti, anche a titolo di aggio o comunque di compensi per la riscossione, con asserita formazione di crediti per i corrispondenti importi di cui, come detto, è stato chiesto giudizialmente il riconoscimento.

Secondo la prospettazione delle Camere di commercio istanti l'azione proposta, di natura dichiarativa, tenderebbe unicamente a dare certezza relativamente alla contabilizzazione dei residui attivi di ogni esercizio finanziario, consentendo di assicurare i principi di "annualità, universalità, integrità, veridicità, attendibilità, pubblicità, pareggio del

bilancio”, ovvero l’equilibrio complessivo delle poste attive e passive del bilancio dell’Ente.

12. Fatta questa premessa si osserva, con riguardo al caso in esame, che la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Avellino, con l’odierno gravame, lamenta l’ingiustizia della sentenza emessa dal giudice territoriale campano n. 208/2022, che -in sede di rinvio, disposto dal giudice di appello ai fini della prosecuzione del giudizio nel merito della controversia (sentenza della Sezione II d’Appello n. 297/2021)- ha rigettato la richiesta della Camera di Commercio, proposta con le forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172 lett. d) del c.g.c., di accertare, con valore dichiarativo, i rapporti di dare-avere intercorrenti tra l’Ente camerale e l’Agente della Riscossione, in forza dell’esazione di ruoli esecutivi per i cd. diritti camerali consegnati a quest’ultimo negli anni 2002-2012 (per un carico complessivo di euro 14.495.201,83, in parte in corso di riscossione) oltre ad euro 894.520,34 (in tesi indebitamente trattenuti a titolo di aggio di riscossione).

Secondo l’appellante il giudice territoriale, in buona sostanza, avrebbe errato nell’applicare l’art. 172, lett. d), del codice di giustizia contabile, - dedicato ai giudizi ad istanza di parte “atipici”, ovvero non nominati nelle precedenti lettere del medesimo articolo 172- non prevedendo tale norma l’attesa, affermata invece dal ridetto giudice, dell’esito del procedimento amministrativo relativo al cd. discarico per inesigibilità delle quote di cui agli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999 (che, per i carichi in contestazione, a causa delle proroghe di legge, verrà a concludersi solo

tra diversi anni). Non sarebbe corretta l'affermazione relativa alla richiesta di un controllo generalizzato sull'attività della riscossione, riservata all'Amministrazione finanziaria, alla quale il giudice contabile verrebbe chiamato a sostituirsi, avendo la parte istante fornito tutti i documenti posseduti a comprova dei propri diritti di credito.

Ad avviso del Collegio le doglianze, ora sinteticamente riassunte, non sono tuttavia fondate per i motivi che seguono.

Occorre in primo luogo rilevare - sebbene non siano aspetti espressamente censurati con l'atto di appello, ma comunque rilevati dalla difesa di AdER anche nell'odierna discussione- che la sentenza di prime cure ha correttamente riconosciuto la giurisdizione di questa Corte nella materia in esame, in quanto relativa alla richiesta, di natura dichiarativa, di definizione dei rapporti di dare-avere tra le parti, e dunque afferente alla gestione di denaro di spettanza di un ente pubblico da parte dell'agente contabile della riscossione, e, altrettanto correttamente l'ha ritenuta proponibile con la categoria "atipica ed aperta" dei giudizi ad istanza di parte *ex art. 172, lett. d) del c.g.c.*

In proposito si osserva che la più recente giurisprudenza, dalla quale non vi è motivo di discostarsi (sebbene riferita ad altro tipo di ente, i Consorzi di Bonifica, che, per la natura pubblica e la riscossione coattiva imposta *ex lege*, sono assimilabili, ai fini che interessano, alle Camere di commercio) ha chiarito: " il Collegio si limita a ribadire l'appartenenza alla giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., di tutte le controversie in cui si faccia comunque questione della corretta gestione di denaro pubblico da parte di un agente contabile (in termini, tra le altre,

Cass, Sez. unite, 20 ottobre 2020, n. 22810). Si aggiunga che, per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudice contabile può conoscere di tutte le controversie intercorrenti tra l'Agente della riscossione e l'Ente pubblico impositore ed incentrate sulla verifica dei rapporti di dare avere tra gli stessi, atteso che " ..la giurisdizione contabile ha (..) natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così fra le tante Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546) e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato contabile finale di detti rapporti" (così, da ultimo Corte di cassazione, Sezioni unite, 28 febbraio 2020, n. 5595, in termini analoghi, Corte conti, Sez. II App. n. 85/2020).

Peraltro, la Suprema Corte ha di recente riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile proprio con riferimento a giudizi analoghi al presente, coinvolgenti un Consorzio di Bonifica da una parte e l'AdER dall'altra, valorizzando la natura di rapporto di servizio del legame intercorrente tra gli stessi, nonché la funzione pubblica esercitata dall'Ente riscossore (così, Cass., SS.UU., n. 7561/2020)..."

"Si pone allora la necessità di verificare se l'odierna controversia possa o meno essere "veicolata" innanzi al giudice contabile attraverso lo strumento delineato dall'art. 172, lett. d), d.lgs. n. 174/2016...(per cui la Corte giudica...) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato". Sul punto, giova

osservare che, per consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, “...il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente i fatti posti a base della domanda o delle eccezioni e di individuare le norme di diritto conseguentemente applicabili, anche ed eventualmente in difformità rispetto alle indicazioni delle parti... Orbene, nella specifica e peculiare fattispecie all’esame, a giudizio del Collegio, 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 Consorzio di Bonifica ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli coattivi consegnati dal primo alla seconda nell’arco temporale 2000-2014, in funzione del solo accertamento delle (eventuali) ragioni di credito dell’ente impositore verso l’Agenzia...pretese creditorie essenzialmente parametrate, in maniera del tutto significativa, all’importo dei ruoli consegnati e non riscossi nel periodo di riferimento...” (Corte conti, I Sez. App., sent. n. 99/2024; II Sez. App., sent. n. 39/2023, cit.).

Più in dettaglio, è proprio con riferimento al giudizio incardinato dalla odierna Camera di commercio di Avellino, che la II Sezione di appello di questa Corte, con pronuncia n. 297/2021, ha specificato che:

“In definitiva, l’art. 172, lett. d, c.g.c., nell’avvalorare l’esistenza di una categoria atipica e residuale di “giudizi ad istanza di parte”, configura un valido strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della

contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172 (in termini, Corte conti, Sez. giur. Lazio, 21 settembre 2018, n. 489, confermata da Sez. III d'Appello, 25 giugno 2021, n. 310).

Tutto ciò sempre che si tratti di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore e che rimane, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, siccome rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa.

Tale è la situazione ricorrente nella fattispecie all'esame, connotata, come più volte detto, dalla presenza di controversia avente ad oggetto la (mera) verifica contabile, di natura dichiarativa, dei rapporti di dare-avere tra l'Ente impositore e l'Agente della Riscossione (onde la sussistenza giurisdizione contabile), in funzione dell'ottenimento di una pronuncia semplicemente di accertamento del diritto di credito dell'Ente impositore, che ponga fine alla situazione d'incertezza nei medesimi rapporti (di qui la meritevolezza giuridica dell'interesse perseguito)...".

Si osserva che la sentenza di prime cure contiene statuizioni corrette quando, con riferimento alla sentenza di appello ora citata, afferma l'esistenza di una mera *emendatio libelli* (per la riduzione *ad unum* delle plurime azioni inizialmente proposte con l'atto introduttivo, sconfessando così la tesi, pur ipotizzata, di una non consentita *mutatio*

libelli), e ritiene ammissibile il ricorso proposto dall'appellante Camera di commercio in quanto sostenuto da un interesse a ricorrere, poiché "l'interesse ad agire con una azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attuale verificarsi della lesione d'un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sulla esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, non superabile se non con l'intervento del giudice (cfr., *ex aliis*, Cass. n. 16262/15; Cass. n. 13556/08; Cass. n. 17026/06) (così testualmente, Cass. 6 luglio 2016, n. 13791) (sent. n. 297/2021, cit.).

Tornando alla disamina delle censure sollevate, si osserva che le prime quattro, analiticamente descritte nello "svolgimento del processo", si prestano ad essere scrutinate congiuntamente, essendo, sostanzialmente riferite al rigetto del ricorso poiché tendente, quando ancora la riscossione è legittimamente in corso, ad un controllo generalizzato sulla totalità dell'attività di riscossione, che è da intendersi riservata all'amministrazione finanziaria in assenza di prove dei singoli diritti di credito vantati, che spettava alla Camera di commercio fornire, e che non possono essere comprovati da una CTU contabile.

Le doglianze non sono fondate.

Risulta infatti corretta l'osservazione del primo giudice circa l'attuale pendenza dei termini per l'invio, da parte dell'esattore, delle comunicazioni di inesigibilità alla Camera di commercio, ai fini del discarico dei crediti in esame (termini previsti dalla legislazione contenuta negli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999, come prorogati nel

corso del tempo ed in ultimo per effetto del cd. sistema a scalare inverso di cui all'art. 1, commi da 682 a 688, della legge 23.12.2014, n. 190, ben ricostruita dalla sentenza gravata, alla quale si rinvia), così che la riscossione dei ruoli, oggetto di causa, è, in effetti, da ritenere ancora, legittimamente, in corso (la difesa dell'appellante, durante l'odierna udienza, ha ricordato che, il termine fissato dal legislatore all'esattore è quello, per i ruoli oggetto di causa, di là da venire, del 31 dicembre 2038 (!).

L'odierno Collegio non ignora l'esistenza di orientamenti di questa Corte che, in alcuni casi, hanno ritenuto necessaria l'attesa dei ridetti termini (e dunque la conclusione della procedura di discarico) per l'attivazione di giudizi, ad istanza di parte, nei confronti dell'Agente della riscossione, con riferimento a fattispecie nelle quali il creditore domandava la condanna dell'esattore al pagamento delle somme dovute (previa valutazione dell'inadempimento ai doveri su di esso incombenti), diverse quindi da quella odierna in cui, come detto, viene domandato il mero accertamento dei rapporti di dare-avere tra le parti (cfr. Corte conti, Sez. I App., sent. n. 373/2023 in cui si afferma "D'altra parte, non sarebbe possibile ...chiedere il *versamento* di somme per le quali sono ancora pendenti i termini per procedere alla riscossione, stante il flusso dinamico delle operazioni di versamento da parte dei contribuenti. In ogni caso, la pendenza dei termini per procedere alla riscossione da parte del concessionario comporta l'inattualità della richiesta di *versamento*". Conforme la sent. n. 99/2024 cit.).

Il Collegio non ignora neanche, i più specifici, orientamenti favorevoli alla tesi dell'appellante (Corte conti, III Sez. App. sent. n. 34/2018, e, con proprio con riferimento alla Camera di commercio di Avellino istante, la più volte ridetta sentenza di appello n. 297/2021, che ha dichiarato l'ammissibilità dell'odierno ricorso, anche in pendenza dei termini di cui ai ridetti art. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999 e s.m.i.), peraltro chiaramente condivisa, nel caso che ci occupa, anche dalla Procura generale (che, negli atti di causa ha fatto ampi richiami alla normativa a sostegno), tuttavia ritiene assorbente la questione, rilevata dal giudice territoriale, relativa alla avvenuta proposizione di una azione di accertamento dei rapporti di dare-avere che si traduce in un controllo generalizzato, su tutte le quote che non sono state ancora riscosse afferenti ad un lungo arco temporale (diritti camerali per anni di imposta che si snodano nel decennio 2002-2012), e dunque sulla pluriennale gestione del servizio di riscossione coattiva prima ancora che l'esattore abbia dichiarato conclusi i suoi adempimenti, controllo, che nei termini ampi così previsti, deve ritenersi precluso al giudice in conseguenza del principio della separazione dei poteri, e della riserva alla Amministrazione finanziaria, in assenza di prove specifiche portate a sostegno delle ragioni della Camera di commercio.

E' infatti corretta la decisione gravata nella parte in cui ha ritenuto non assistita da adeguata documentazione la domanda proposta.

La Camera di commercio istante infatti avrebbe dovuto illustrare, per ciascuna partita affidata all'esattore, le ragioni per le quali sarebbe maturata una ragione di credito nei confronti di quest'ultimo. In altre

parole, l'azione di accertamento non può avere carattere "esplorativo", e fare riferimento all'intero importo dei crediti non introitati dalla Camera di commercio, dovendo invece essere volta al riscontro giudiziale della sussistenza di un diritto che è onere dell'attore descrivere e comprovare. Ora a prescindere dalla circostanza della allegazione nel presente grado di giudizio di documenti non depositati in prime cure e dunque *novum* inammissibile (frontespizi dei ruoli, peraltro riferiti solo ad alcune annualità e non a tutte quelle oggetto di causa), non è stata fornita prova (come rilevato dalla difesa di AdER all'odierna udienza e non avversato dall'appellante) dei ruoli trasmessi all'esattore e di elementi specifici sulla base dei quali ricostruire i rapporti di dare-avere tra le parti.

Anche le schermate tratte dall'applicativo Monitor Enti depositate dall'appellante danno conto, per le diverse categorie di crediti (diritti camerali, sanzioni ed interessi) del totale del carico affidato e del totale del riscosso riferiti a ciascuna annualità, senza tuttavia consentire di desumere aspetti specifici relativi a ciascuna partita e quindi con riferimento a ciascun contribuente e alle ragioni della mancata riscossione.

E' dunque corretta l'affermazione del giudice territoriale laddove non ha rilevato inadempimenti agli obblighi informativi e di rendicontazione imputabili all'esattore (sia per l'attuale pendenza dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli di cui si discute, sia per l'eliminazione dell'obbligo, previgente, di comunicare all'ente creditore, con cadenza annuale, lo stato delle procedure della riscossione dei singoli ruoli (previsto dall'art. 19 lett. b) del D.lgs. n.

112/1999, e successivamente abrogato dall'art. 1, comma 682, della legge n. 190/2014). E ciò anche perché all'obbligo che permane a carico dell'esattore - di trasmissione dei flussi informativi, su base mensile, relativi allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni (di cui all'art. 36 del D.lgs. n. 112/1999) - l'Agente della riscossione ha dimostrato di aver ottemperato attraverso la predisposizione del portale telematico Monitor Enti, accessibile dalla Camera di commercio istante al fine della acquisizione delle informazioni relative alle attività poste in essere dal concessionario per la riscossione, come dimostrano le produzioni in giudizio della parte appellante.

In proposito si osserva che l'applicativo telematico, non può, come sostenuto dall'appellante, ritenersi circoscritto alla sola "gestione amministrativa" dell'esattore, non sussistendo una tale limitazione nella normativa di riferimento, dovendosene, al contrario, affermare - per il principio di leale collaborazione tra i due enti, e per quelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa- la valenza probatoria con riferimento a qualunque rapporto intercorrente tra le parti, e dunque anche nei procedimenti giudiziari.

Si osserva inoltre che per i lamentati "limiti funzionali" che sarebbero stati "ripetutamente" denunciati dall'appellante, con riferimento al detto applicativo, non è stata fornita alcuna prova della inadeguatezza e dell'inefficienza dell'applicativo, come già riscontrato in prime cure.

E' dunque da condividere il riparto dell'onere della prova prospettato in prime cure e la considerazione dell'inadempimento, per numerosi anni, da parte dell'appellante Camera di commercio agli obblighi sulla stessa

gravanti di monitoraggio dei propri crediti, cui pretenderebbe di sopperire con una pronuncia giudiziaria tesa alla verifica generalizzata dello stato della riscossione, non assistita da sufficiente allegazione probatoria, che, per ciò stesso verrebbe a ricadere sulla controparte AdER.

In ultimo si osserva, come evidenziato dalla difesa di AdER nel corso dell'odierna udienza, la giurisprudenza ritiene sufficiente l'applicativo Monitor Enti, per comprovare, agli enti impositori, lo stato della riscossione.

E' stato infatti osservato che "Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto del ministro delle finanze 22 ottobre 1999 "Per i ruoli di cui al comma 1 le informazioni previste dall'art. 36, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, sono fornite dai concessionari del servizio nazionale della riscossione in relazione alle singole quote comprese nei ruoli ad essi consegnati in uno stesso mese e in conformità all'allegato 2; la trasmissione di tali informazioni a ciascun soggetto creditore avviene, in via telematica o su supporto magnetico, con modalità centralizzate e in conformità alle specifiche tecniche di cui allo stesso allegato 2.

Le predette informazioni sono trasmesse anche se, nel mese di riferimento, il concessionario non ha svolto alcuna attività di riscossione."

La riportata disciplina ha, quindi, stabilito che le informazioni sullo stato della esazione dei tributi sono fornite dai concessionari del servizio nazionale della riscossione in relazione alle singole quote comprese nei

ruoli a essi consegnati in uno stesso mese, sono trasmesse a ciascun soggetto creditore, in via telematica o su supporto magnetico, con modalità centralizzate e in conformità alle specifiche tecniche di cui all'allegato 2 del richiamato decreto ministeriale.

Al riguardo la sentenza impugnata ...correttamente ha statuito non solo che l'applicativo da essa messo a disposizione degli enti locali rispetta le specifiche previste dal d.m. 22 ottobre 1999, ma anche che...contiene tutti gli elementi rilevanti ai fini della conoscenza dello stato della riscossione.

La doglianza articolata nell'atto di appello, in ordine alla completezza, alla chiarezza, alla difficoltà delle modalità di accesso e, in genere, in relazione alla inefficienza del servizio, sotto un primo aspetto, introducendo fatti nuovi, che avrebbero dovuto essere dedotti in primo grado, deve essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 193 del codice di giustizia contabile approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174; sotto altra angolazione, si deve osservare che l'appellante asserisce, ma non fornisce alcuna prova della inadeguatezza e dell'inefficienza dell'applicativo e, tanto meno, della lacunosità delle informazioni sullo stato delle procedure di riscossione.... L'incombenza probatoria ricade, a norma dell'articolo 2697 cod. civ., su chi intende far valere in giudizio un diritto, ovvero su chi eccepisce la modifica o l'estinzione del diritto da altri vantato, e non subisce deroga neanche quando abbia ad oggetto "fatti negativi" ..." (Corte conti, Sez. III App. n. 310/2021).

Il riscontrato difetto di prova vale anche, come rilevato dal giudice di prime cure, con riferimento alla partita relativa alle somme già riscosse

da AdER, ma da questa non riversate, per l'importo di euro 887.287,43 (l'indicazione, nel quarto motivo di appello, di un diverso importo di euro 62.134,23 dovrebbe integrare un mero refuso), in quanto dai documenti prodotti dall'odierna appellante non si evince il momento della riscossione delle diverse partite creditorie (ciò anche con riferimento agli importi indicati in prime cure e nella sentenza gravata -euro 894.520,34- e quelli invece, ridotti, reclamati con l'odierno appello -euro 887.287,43), e dunque se ed in quale misura possano incidere, sulla differenza tra riscosso e riversato, gli oneri percentuali, vigenti tempo per tempo, relativi alla riscossione spettanti all'esattore.

Né, per il riscontrato mancato assolvimento da parte dell'appellante degli oneri di allegazione e di prova a suo carico, può accogliersi il quinto motivo di doglianza, attinente al rigetto della richiesta di CTU, che viene peraltro riproposta nell'odierna sede, non potendosi supplire alle anzidette lacune attraverso l'invocata consulenza.

In proposito il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale per cui "La consulenza tecnica d'ufficio non può essere invocata per supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio; non esonera, infatti, la parte dalla prova dei fatti dalla stessa dedotti e posti a base delle proprie richieste, fatti che devono essere dimostrati dalla medesima parte alla stregua dei criteri di ripartizione dell'onere della prova posti dall'articolo 2697 cod civ..

Essa ha, di regola, la funzione di fornire al giudice la valutazione dei fatti già probatoriamente acquisiti e può costituire fonte oggettiva di prova

quando si risolva anche in uno strumento di accertamento di situazioni rilevabili solo con il concorso di determinate cognizioni tecniche.

In nessun caso, tuttavia, la consulenza tecnica ha funzione sostitutiva dell'onere probatorio delle parti (Corte di cassazione, Sezione III, 30 novembre 2005, n. 26083; 6 dicembre 2019, n. 31886)...”(Corte conti, Sez. III App., sent. n. 310/2021 cit.).

Detti principi conservano infatti valore anche con riferimento alla sopravvenuta citata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che con la sentenza n. 3086/2022, consente l’ausilio di un consulente tecnico d’ufficio, a condizione che “non si tratti di fatti principali che è onere delle parti allegare a fondamento della domanda”, ciò dovendo valere anche con riferimento alla consulenza contabile, per la specifica previsione attinente ai giudizi contabili (combinato disposto artt. 176 e 94, primo comma, c.g.c.), ed in considerazione del fatto che l’accertamento contabile oggi richiesto, tenderebbe a provare i fatti principali posti a base della pretesa dell’appellante, concernenti peraltro un lungo arco temporale della riscossione (10 anni) e una molteplicità di poste contabili.

Infine deve essere rigettato anche il sesto motivo di gravame, con cui viene riproposta la questione di legittimità costituzionale delle norme, meglio descritte in epigrafe, con le quali il legislatore ha previsto il meccanismo delle proroghe c.d. a scalare inverso, con conseguente differimento dei termini per l’invio delle comunicazioni di inesigibilità e, in ultimo, per il controllo amministrativo circa le attività concrete di

riscossione compiute dall'esattore, con termini che, per i ruoli più antichi (anno 2000) scadranno nel biennio 2038-2039 e così via.

In proposito non può che condividersi, anche in questa sede, l'argomentazione del primo giudice relativa al difetto di rilevanza della questione, con riferimento all'odierna controversia, trattandosi di normativa incidente solamente sulla procedura "amministrativa" di discarico dell'agente della riscossione, e non, per quanto detto in precedenza, sull'odierno giudizio che attiene al diverso accertamento dei rapporti di dare-avere tra le parti, e che non deve intendersi condizionato, né in punto di diritto, né in punto di fatto dalla previa attivazione della procedura amministrativa anzidetta.

13. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza gravata.

Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Le spese di giudizio a favore dello Stato vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:

- rigetta l'appello promosso dalla **CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI AVELLINO**

iscritto al n. **60038** del registro di segreteria con conseguente conferma dell'impugnata sentenza.

- liquida le spese legali in favore del difensore dell'AdER Agenzia delle Entrate Riscossione, liquidate nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00).

Le spese di giudizio in favore dello Stato sono liquidate in euro 272,00 (Duecentosettantadue/00)

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 10 maggio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

F.to Massimo LASALVIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 05/07/2024

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI