



REPUBBLICA ITALIANA

99/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60273** del registro di segreteria, promosso da

Consorzio di Bonifica Montana del Gargano, con sede in San Marco in Lamis (FG), Località Borgo Celano, cod. fiscale 84000330716, in persona del Presidente, dott. Michele Palmieri, autorizzato a stare in giudizio con Deliberazione n. 1042/CdA del 21 settembre 2021, rappresentato e difeso, in virtù di procura in calce all'atto di appello, dagli avv.ti Arcangelo Guzzo (c.f. GZZRNG63P28C352L; PEC: arcangeloguzzo@ordineavvo-

catiroma.org; fax n. 06.80687995) e Claudio Martino (c.f. MRTCLD69D10H501H; PEC: claudiomartino@ordineavvocatiroma.org; fax n. 06.80687995), ed elettivamente domiciliato nello studio dei medesimi in Roma, via Antonio Gramsci n. 9 e nel domicilio digitale dei suddetti difensori;

- *appellante* -

contro

- **ADER - Agenzia delle Entrate Riscossione**, in persona del Presidente/legale rapp.te *pro tempore* (Cf. 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; FAX 0696514000)

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia;

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti

- *appellati* -

per la riforma

della sentenza n. 742/2021 emessa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, depositata in data 26 agosto 2021, non notificata;

VISTO l'atto d'appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza dell'8 marzo 2024, con l'assistenza del Segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, la relatrice Consigliere Meniconi Beatrice, l'Avv. Claudio Martino per l'appellante, il V.P.G. Consigliere Chiara Vetro per la Procura Generale e l'Avv. dello Stato Alfonso Peluso per l'Agenzia delle Entrate

Svolgimento del processo

1. Il Consorzio di Bonifica Montana del Gargano ha incardinato, in primo grado, un giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 del codice di giustizia contabile, per sentir condannare il concessionario della riscossione Agenzia delle Entrate - Riscossione (ADER)- previo accertamento della condotta negligente e degli inadempimenti imputabili ad essa ed ai concessionari ed agenti della riscossione che si sono succeduti nel tempo, a cui Ader è subentrata *ex lege*- al risarcimento del danno di euro 1.324.303,00 pari alla differenza tra l'ammontare del carico iscritto a ruolo e consegnato per la riscossione per gli anni dal 2000 al 2014, pari complessivamente ad euro 11.911.096,99 e la minor somma accreditata pari complessivamente ad euro 10.586.793,99; in corso di giudizio, tenuto conto dell'importo di euro 20.000,00 *medio tempore* accreditato dall'Ader, la richiesta risarcitoria è stata rideterminata in euro 1.304.303,00.

La sentenza di prime cure dopo aver respinto le eccezioni preliminari sollevate dal concessionario Ader, costituitosi in giudizio con il

patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari (relative al difetto di giurisdizione della Corte dei conti ed alla inammissibilità dell'azione risarcitoria per l'ingerenza che spiegherebbe nelle prerogative del pubblico ministero contabile), ha ritenuto non ammissibile la domanda del Consorzio di ottenere la verifica dei rapporti di dare-avere per gli anni dal 2000 al 2014, in pendenza dei termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità, termine più volte prorogato *ex lege* e non ancora scaduto. Anche la questione attinente alla carenza di rendicontazione lamentata dal Consorzio è stata ritenuta non fondata dal giudice di primo grado, per le doglianze generiche circa la carenza di informazioni e per la mancanza di prova dell'omessa risposta con riguardo a poste specifiche, a fronte di richieste di trasmissione di documentazione ai fini di controllo di singole partite creditorie, oltreché per la mancanza di prova di altre cause di perdita da parte di Ader del diritto al discarico ex art. 1, c. 2, del D.lgs. n. 112/1999.

Per il giudice territoriale, infine, sarebbe priva di fondamento anche la questione dello stralcio dei debiti minori, ovvero la questione dell'annullamento automatico dei debiti residui inferiori ad euro 1.000,00 risultanti dai singoli carichi affidati dal Consorzio all'agente della riscossione dal 1.1.2000 al 31.12.2010, prevista dalla norma di cui all'art. 4, co.1, del d.l. 23.10.2018 n. 119, pacificamente applicabile anche ai crediti dei Consorzi di Bonifica, e ritenuta dal giudice di prime cure, conforme

ai dettami costituzionali, riguardando comunque debiti risalenti nel tempo, di modesto importo e mai contestati dal Consorzio di Bonifica.

Il giudice di primo grado ha dunque concluso respingendo *“la domanda risarcitoria formata dal Consorzio di Bonifica nei confronti dell’Ader, pur riqualficata in termini di verifica dei rapporti di dare e avere tra le parti,...in quanto:*

- per i crediti minori riferiti ai ruoli consegnati dal 2000 al 2010 è intervento l’annullamento automatico ex lege,*
- con riguardo all’intero ammontare del c.d. residuo dei ruoli per il periodo dal 2000 al 2014 la lamentata carenza di informazioni sulle procedure di riscossione è del tutto generica,*
- con riguardo alle singole partite contenute nei ruoli stessi non è stata fornita la prova di alcuna inadempienza da parte dell’Ader né di altre ipotesi di decadenza dal diritto al discarico”.*

Attesa la complessità e la novità della questione trattata è stata disposta la compensazione delle spese di lite tra le parti.

2. Avverso la predetta sentenza il Consorzio di Bonifica ha interposto appello, con atto notificato in data 30 settembre 2022 e depositato in data 3 ottobre 2022, chiedendone la riforma solo con riferimento agli aspetti legati al merito della questione (punti 3 -3a e 3b-, 4 e 5 della pronuncia), con distinti motivi di doglianza, ed in particolare:

Con un primo motivo di appello ha lamentato la **“Violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, come modificato dai commi 682, 683 e 684 dell’art.1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, nonché dell’art.1 comma 688 della medesima legge. – In ogni caso, difetto di motivazione sul punto”,** - (con riferimento al punto 3a) della sentenza gravata (relativo alla inammissibilità della domanda) in quanto detta normativa sarebbe applicabile solo alle procedure di riscossione e discarico delle entrate tributarie e patrimoniali dello Stato e degli Enti pubblici rientranti nella cd. finanza pubblica allargata, ma non anche ai Consorzi di Bonifica, enti pubblici economici espressione dei proprietari consorziati, con entrate ordinarie costituite solamente dai contributi di natura privata dei consorziati (cd. contributi di bonifica), che non potrebbero rientrare nell’ambito applicativo della richiamata normativa. La mancata rendicontazione e la mancata riscossione di contributi anche di modesto importo (inferiore ai 300 euro o ai 1000 euro o ai 5000 euro) creerebbe un notevole danno ai Consorzi, che non potendo contare su aiuti di Stato, beneficiano di contributi consortili inferiori ai detti importi, la cui mancanza ne determinerebbe la paralisi operativa. In sostanza la pendenza dei termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità non potrebbe esonerare l’Agente della riscossione dal fornire i dovuti chiarimenti rispetto alla riscossione dei carichi negli anni affidati per la riscossione e tuttora non riscossi per il

consistente importo di euro 1.304.303,00, dovendo l'obbligo di rendicontazione (mandato oneroso) riguardare in modo esauriente e tempestivo tutte le partite iscritte a ruolo, a prescindere dal loro importo. Il secondo motivo di appello ha riguardato “ **..l'applicazione dell'art. 36 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112 e dell'art. 2 del D.M. Finanze del 22.10.1999. - Violazione e/o falsa applicazione di legge**”.

Con riferimento ai carichi iscritti a ruolo tra il 2000 e il 2014 per l'appellante vi sarebbe stato in capo all'Agente della riscossione uno stringente obbligo di rendicontazione, non assolto con le sommarie informazioni rese dal 1.1.2015 sul portale informativo MONITOR-ENTI, come invece ritenuto dal giudice di prime cure. Per detto periodo vi sarebbe un carico di ruolo ancora da riscuotere di euro 1.324.303,00 (pari alla differenza tra il carico consegnato per la riscossione di euro 11.911.096,99 e la minor somma accreditata al Consorzio di euro 10.606.793,99), somma per la quale, in assenza di specifica rendicontazione, sembrerebbero essere intervenute cause di prescrizione/decadenza e dunque perdita del diritto a riscuotere da parte del Consorzio, che invece vanterebbe il diritto di ricevere dall'Ader incaricato della riscossione tutte le informazioni delle attività compiute in concreto dalla notifica della cartella esattoriale in poi ai fini dell'incasso, a cui spetterebbe l'onere di provare la regolare notifica delle

cartelle di pagamento. Peraltro le conclusioni della Procura regionale in prime cure sarebbero state favorevoli al ricorrente.

Con un terzo motivo di appello è stata evidenziata la “**illegittimità costituzionale dell’art. 4 del d.l. n. 119/2018**”, cd. normativa sulla rottamazione, che non sarebbe applicabile ai Consorzi di Bonifica, ma solo allo Stato ed enti equiparati (rientranti nella finanza pubblica allargata), con riferimento ai cd. debiti tributari, il cui minor gettito è stato compensato con norma di legge, al contrario di quanto avvenuto per i Consorzi di Bonifica, legittimati quindi a chiederne la disapplicazione e in subordine la dichiarazione di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 42, 44, con il parametro di ragionevolezza ed il principio di uguaglianza. All’esito del giudizio di costituzionalità, nel caso di ritenuta applicazione della normativa, l’Ader dovrà rideterminare i conti relativi agli importi “annullati” *ex lege*, non potendosi annullare i singoli ruoli, ma solo le singole cartelle inferiori ai 1000 euro.

Ha concluso:

“ - *in via principale*:

- disattesa ogni contraria istanza e previo ogni incombenza istruttorio (ivi inclusa l’ammissione di CTU per come sopra richiesta e infra precisato):
- preliminarmente accertare e dichiarare che – in ragione della non applicabilità dell’art.4 d.l. 119/2018 nonché dell’art.4 co.4-9 D.L.41/2021 ai Consorzi di Bonifica, ovvero – se del caso all’esito della promovenda que-

stione di legittimità costituzionale della stessa norma (per come diffusamente sopra rappresentato) – stante la illegittimità costituzionale della norma – l'Agente della riscossione è tuttora tenuto a riscuotere i carichi di ruolo portati da cartelle di importo inferiore ai 1.000,00 Euro relativi a contributi dovuti per gli anni 2000-2010 e non riscossi alla data del 23 ottobre 2018 nonché portati da cartelle di importo inferiore ai 5.000,00 Euro relativi a contributi dovuti per gli anni 2000-2010 e non riscossi alla data del 23 marzo 2021;

- quindi (ed in ogni caso), dato atto che a fronte di un carico di ruolo complessivo di € 11.911.096,99 consegnato dal Consorzio di Bonifica Montana del Gargano nel periodo 2001/2014 per la relativa riscossione, al Consorzio medesimo è stato corrisposto il minor importo di € 10.586.793,99, con un residuo non riscosso di € 1.324.303 (compreso l'importo di € 527.126,38, relativo a cartelle di importo inferiore ai 1.000,00 euro), previa verifica dell'attività negli anni svolta dall'Agente della Riscossione (e, prima di esso, dai danti causa di quest'ultimo), accertare e dichiarare – con riferimento alle somme ancora non riscosse - in ogni caso i gravi inadempimenti posti in essere dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione (anche quale successore *ex lege* di Equitalia S.p.A., delle società del Gruppo Equitalia spa e, quindi, dei concessionari della riscossione via via succedutisi nel tempo), per il mancato assolvimento degli obblighi di legge connessi al proprio ruolo di mandatario della

riscossione dei contributi, nei confronti del Consorzio di Bonifica Montana del Gargano, con riferimento alle partite tutte iscritte nei ruoli di contribuenza consortile dal Consorzio di Bonifica Montana del Gargano e per il periodo dal 2000 al 2014;

- condannare conseguentemente l'Agenzia delle Entrate - Riscossione (anche quale successore *ex lege* di Equitalia S.p.A. e dei concessionari della riscossione via via succedutisi nel tempo) al risarcimento dei danni corrispondentemente arrecati al Consorzio di Bonifica Montana del Gargano, in misura non inferiore all'intero importo dei contributi di bonifica affidati per la riscossione nel periodo anzidetto e ancora non riscossi o comunque i cui relativi importi non sono ancora stati corrisposti al Consorzio di Bonifica per motivi, allo stato dei fatti, addebitati all'Agente della Riscossione e dunque € **1.324.303,00**, ovvero il diverso importo - maggiore o minore - che dovesse risultare in corso di causa, o che sarà comunque ritenuto di giustizia e sempre in misura pari all'importo dei contributi di bonifica non riscossi e divenuti ormai inesigibili per esclusiva responsabilità dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione per ingiustificati ed ingiustificabili ritardi nello svolgimento dell'attività di riscossione, nonché per intervenuta decadenza o prescrizione del credito nella misura che sarà accertata in corso di causa; il tutto oltre rivalutazione monetaria ed interessi al tasso di esposizione praticato dal tesoriere consortile sulle somme via via rivalutate dalla data

di maturazione del credito (da farsi coincidere con il termine di scadenza del pagamento dei contributi posto a carico dei consorziati) e sino all'effettivo soddisfo.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio.”

2. Con memoria di conclusioni, depositata in data 16 febbraio 2024, la Procura generale, interveniente nel presente giudizio - promosso ad istanza di parte - nell'interesse dello Stato, ha ritenuto l'appello infondato nel merito e contestato ciascun motivo di appello, evidenziando la natura tributaria dei contributi consortili e dunque l'applicazione per la loro riscossione delle norme previste per i crediti tributari di cui al Dlgs. n. 112/1999 e s.m.i. e dell'art. 1 del comma 688 della legge n. 190/2014.

Per la Procura generale, da una serie di circostanze, riscontrabili dagli atti di causa, emergerebbe la piena funzionalità dell'applicativo gestionale Monitor enti e la regolare possibilità del Consorzio di accedervi. Infine, sarebbe corretta l'applicazione fatta dal Concessionario della riscossione dello stralcio dei debiti fino a 1000 euro con conseguente annullamento di cartelle di pagamento per un importo complessivo di euro 527.000,00, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 19/2018, trattandosi di normativa di applicazione generalizzata e dunque valevole anche per i Consorzi, che non presterebbe il fianco alle dedotte censure di illegittimità costituzionale. Ha concluso per il rigetto dell'appello, con condanna al pagamento delle spese del grado.

3. Con memoria difensiva per l'odierna udienza, l'appellante ha insistito nelle proprie conclusioni e replicato alle conclusioni della Procura generale, evidenziando la giurisprudenza di riferimento e la necessità di rappresentare nel bilancio del Consorzio una situazione economico-patrimoniale veritiera, conseguibile con l'odierna azione tesa a verificare l'effettività della riscossione da parte della Agenzia e dunque la verifica delle ragioni di credito in relazione a somme non rimosse ed eventualmente non più riscuotibili per cause imputabili alla condotta negligente ed inadempiente dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, coinvolgente tutti i carichi iscritti a ruolo siano essi inferiori e/o superiori all'importo di 300 euro indicato dall'Agente della Riscossione.

4. Con memoria, depositata in data 1 marzo 2024, si è costituita in giudizio l'Agenzia delle Entrate con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, evidenziando l'infondatezza dei motivi di appello e specificando che la riscossione svolta da ADER (succeduta ai precedenti concessionari della riscossione) per conto dell'appellante seguirebbe 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 sarebbero disciplinati dal D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Ha evidenziato la correttezza della procedura di riscossione effettuata nel corso del tempo, sulla base delle possibilità e tempistiche previste dalle normative vigenti tempo per tempo, e la legittimità costituzionale delle norme che, in fine, sottopongono l'appellante alla stessa 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 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.

5. All'udienza odierna i difensori delle parti hanno chiarito le rispettive prospettazioni, evidenziando la giurisprudenza di riferimento. La difesa dell'appellante ha chiesto lo stralcio della memoria depositata tardivamente dall'Avvocatura dello Stato, che ha replicato rilevando l'assenza di eccezioni in senso stretto nella medesima, e comunque non stralciabile in base al c.g.c.. Le parti si sono infine riportate alle conclusioni in atti.

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

Motivi della decisione

6. Con ricorso ad istanza di parte ex artt. 172 e ss. c.g.c. il Consorzio di Bonifica Montana del Gargano ha agito nei confronti della Agenzia delle Entrate - Riscossione - Ente pubblico economico (di seguito, per brevità, anche AdER) incaricato della riscossione tramite ruolo dei contributi consortili di bonifica (nonché successore di Equitalia spa e, quindi, di tutti i precedenti concessionari e agenti della riscossione che, negli anni, si sono succeduti nello svolgimento del relativo servizio) allo scopo di far accertare le inadempienze nell'attività di riscossione, che avrebbero

determinato gravi danni al Consorzio in relazione alla mancata percezione di contributi di bonifica per somme assai ingenti.

Il ricorrente ha chiesto altresì una pronuncia sull'applicabilità ai ruoli dei Consorzi di Bonifica delle disposizioni di cui all'art.4 del DL 119/2018 (che ha stabilito l'annullamento automatico dei debiti iscritti a ruolo di importo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, e sulla cui base Ader aveva comunicato al Consorzio di ritenere annullate *ex lege* le cartelle di importo inferiore ai 1.000,00 euro e, quindi, che non avrebbe proseguito ulteriormente con la relativa attività di riscossione).

Con l'atto di appello in esame il Consorzio di Bonifica Montana del Gargano domanda la riforma della sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Puglia n. 742/2021 che non ha accolto il ricorso, per plurimi motivi, riproponendo, sostanzialmente, le appena dette conclusioni del primo grado di giudizio, diffusamente riportate in epigrafe.

L'odierno Collegio rileva che l'appello non è fondato, per cui deve essere confermata la sentenza di prime cure.

Occorre preliminarmente rilevare, sebbene non siano aspetti censurati con l'atto di appello, che, il primo giudice ha, correttamente, ritenuto sussistere la giurisdizione di questa Corte in materia, richiamando la giurisprudenza nomofilattica della Corte di Cassazione, e considerato

ammissibile la domanda dispiegata con il ricorso introduttivo (qualificata in termini risarcitori), previa riqualificazione della stessa come richiesta di definizione dei rapporti di dare-avere tra le parti.

In proposito si osserva che, ancor più di recente, il giudice contabile 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 d'Appello, 28 aprile 2020, n. 85).

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)." (Corte conti, II Sez. Giur. Centrale d'App., sent. n. 39/2023 in data 21.2.2023).

Ed ancora è da condividere la possibilità, ammessa dal primo giudice, di poter utilizzare lo strumento processuale di cui all'art. 172 del c.g.c. (giudizi ad istanza di parte) per la proposizione di giudizi analoghi a quello in esame, previa riqualificazione della domanda (da risarcitoria) a quella di accertamento dei rapporti di dare e avere tra le parti. In proposito la recente giurisprudenza appena richiamata, dalla quale non vi è motivo di discostarsi, ha affermato che "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, incorrendo nella violazione del divieto di extrapetizione o di ultrapetizione soltanto ove sostituisca la domanda proposta con una diversa, ovvero a seconda dei casi ecceda dai limiti della domanda medesima modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà in fatto non dedotta o allegata in giudizio” (così, Cass. n. 7467/2020; id., Cass. n. 22512/2021).

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.

Sotto questo punto di vista, va rimarcato che i fatti costitutivi della domanda azionata risiedono in pretese ragioni creditorie, strettamente attinenti al rapporto esattoriale (ai relativi rapporti dare/avere), asseritamente discendenti da comportamenti negligenti dell’esattore

nell'esercizio della funzione pubblicistica di riscossione, pretese creditorie essenzialmente parametrate, in maniera del tutto significativa, all'importo dei ruoli consegnati e non riscossi nel periodo di riferimento. Risulta, dunque, rispettato il limite inderogabile rappresentato dal divieto di sostituzione della domanda attivata con altra diversa. Alla domanda, come riformulata nei termini sopra esposti, risultano, dunque, estranee finalità tipicamente risarcitorie, rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa, di competenza esclusiva della Procura erariale, istituzionalmente deputata alla verifica, nel rispetto delle inderogabili garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile, dei presupposti specifici della predetta responsabilità (su tale ultimo profilo, vedasi Corte conti, Sez. II, n. 10/2022, pronunciata con riferimento ad una ipotesi in cui la domanda azionata, nella forma del giudizio ad istanza di parte, presentava profili risarcitori ribaditi anche in udienza dall'ente pubblico agente, attraverso la contestazione della legittimità costituzionale delle disposizioni prevedenti la legittimazione esclusiva del P.M. contabile all'esercizio dell'azione in materia di responsabilità amministrativa).

Trattasi, infatti, di domanda volta alla mera verifica dei rapporti di dare-avere tra i soggetti del rapporto esattoriale, in funzione del semplice accertamento di eventuali ragioni di credito dell'Ente impositore verso l'agente della riscossione, quali scaturenti dal medesimo rapporto.

Essa, pertanto, non persegue un accertamento di merito sulla sussistenza o meno degli specifici elementi strutturali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave).

Viene, dunque, in rilievo un'azione non sovrapponibile a quella per danno erariale, di competenza esclusiva della Procura contabile, e, dunque, sicuramente esperibile nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d, c.g.c..

A tale ultimo riguardo, il Collegio si limita ad evidenziare che questa Sezione, con la precedente decisione n. 297/2021, le cui motivazioni devono ritenersi qui integralmente richiamate anche ai sensi dell'art. 39 c.g.c., si è già pronunciata per l'ammissibilità del predetto meccanismo processuale, ove attivato dall'Ente impositore per ottenere il mero accertamento delle proprie ragioni creditorie nei confronti dell'agente della riscossione, quali scaturenti dal rapporto esattoriale.

Ciò valorizzando, tra l'altro:

-la riconducibilità all'art. 172, lett. d, c.g.c., quale disposizione avvalorante l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi ad istanza di parte", 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;

-la natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile...”

“(Corte conti, II Sez. Giur. Centrale d’App., sent. n. 39/2023, cit.).

Tornando al caso all’odierno esame, si rileva che la preliminare richiesta di stralcio della comparsa di costituzione depositata tardivamente dall’Avvocatura di Stato, in difesa di Ader, formulata dalla difesa dell’appellante nel corso dell’udienza, non può essere accolta, non trovandosi nel codice di giustizia contabile una misura di tal fatta, in quanto l’unica sanzione prevista è la decadenza per le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d’ufficio, ex art. 90 del c.g.c. applicabile ai giudizi ad istanza di parte, che tuttavia non sono riscontrabili nelle mere difese proposte con riferimento alla richiesta di rigetto del gravame, sulle quali questo Collegio si sofferma con le argomentazioni che seguono.

L’appellante, con il primo motivo di appello, censura la sentenza gravata sostenendo l’inapplicabilità ai Consorzi di Bonifica delle norme individuate dal giudice territoriale (art. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999 e s.m.i. e art.1, comma 688 della legge n. 190/2014) , che disciplinerebbero solo le procedure relative alle entrate tributarie e patrimoniali dello Stato e degli altri Enti pubblici rientranti nella c.d. finanza pubblica “allargata”,

dalla quale sarebbero invece da escludere i Consorzi di Bonifica, in quanto enti pubblici economici con entrate rappresentate solamente dai contributi consortili versati dagli aderenti.

La doglianza non è fondata.

I Consorzi di Bonifica sono enti di diritto pubblico, che hanno il potere di imporre contributi su tutti gli immobili siti all'interno del comprensorio consortile che ricevono beneficio dall'attività di bonifica.

Più in particolare nel caso in esame, la natura giuridica dei Consorzi di Bonifica è indicata dal legislatore, che li definisce “persone giuridiche pubbliche a carattere associativo, dotate di autonomia”, che esercitano, su concessione della regione, nei comprensori di rispettiva competenza una serie di funzioni, a beneficio dei consorziati, i quali sono “obbligati al pagamento dei contributi di bonifica” che “hanno natura tributaria” e che “sono riscossi mediante ruoli secondo le norme vigenti per la esazione dei tributi” (artt. 8,9, e 18 della legge regionale Puglia in data 13 marzo 2012, n. 4).

Dopo la riforma del sistema di riscossione, le funzioni relative alla riscossione nazionale spettano all'Agenzia delle entrate, che le esercita tramite la società Agenzia delle Entrate - Riscossione (prima ancora, mediante società del gruppo Equitalia).

Fino al 1998 le somme iscritte nei ruoli emessi dai Consorzi di Bonifica gli erano anticipate dal concessionario della riscossione, in conseguenza

dell'obbligo del c.d. "*non riscosso come riscosso*", imposto per legge al detto concessionario, per cui era tenuto ad anticipare l'importo complessivo iscritto a ruolo, salvo poi – all'esito dell'attività di riscossione – chiedere il rimborso a fronte di partite riconosciute come inesigibili.

Con l'art. 2 del d.lgs. 22 febbraio 1999, n. 37 (*Riforma del servizio di riscossione mediante ruoli*) tale obbligo del "*non riscosso come riscosso*" è stato soppresso, esonerando così il concessionario dall'effettuare anticipazioni.

In conseguenza di quanto detto, a decorrere dal 1° gennaio 1999, i Consorzi di Bonifica (come tutti gli enti che si avvalgono della riscossione mediante ruoli) hanno incassato solamente le somme che sono state effettivamente rimosse dal soggetto incaricato della riscossione in conseguenza dei pagamenti effettuati dai consorziati.

La materia della riscossione mediante ruoli è dunque, ad oggi, regolata da specifiche norme di legge contenute, ai fini che interessano, nel D.lgs. 13/4/1999, n. 112 e s.m.i. (per quanto riguarda i rapporti fra soggetto impositore che forma i ruoli e Agente della riscossione), come correttamente rilevato dal giudice di prime cure, che ha linearmente ricostruito la portata degli specifici articoli 19 e 20, oltreché dell'art. 1 della legge 23.12.2014, n. 90, commi 684, 687 e 688.

In particolare l'art. 19 (dedicato al "disarcio per inesigibilità") e l'art. 20, (relativo alla procedura di disarcio per inesigibilità e reiscrizione nei

ruoli, in contraddittorio tra l'Ente impositore ed il Concessionario della riscossione), sono ricomprese nel Capo II dell'articolato normativo, che disciplina i *"Principi generali dei diritti e degli obblighi del concessionario"*, i quali, come ha rilevato la Procura generale, si riferiscono all'intera platea degli Enti impositori, senza alcuna distinzione o eccezione relativa alla posizione dei Consorzi di Bonifica.

Ne deriva che ai Consorzi di Bonifica devono applicarsi (per le comunicazioni di inesigibilità) i termini cui dette norme rinviano, contenuti in specifiche disposizioni di legge (art. 1, commi 684, 687 e 688). Ne consegue che è corretta la statuizione del giudice di prime cure, che in base a dette norme, ha, in buona sostanza, stabilito che l'Agente della riscossione è tenuto a rendere il conto del proprio operato soltanto per carichi di importo pari o superiore ad euro 300,00 (in base alla previsione del comma 688 del citato articolo 1), che ne prevede il non assoggettamento al controllo di cui al citato art. 19) e, per gli altri, solo a decorrere dal 31 dicembre 2026 (secondo la previsione cd. "a scalare" di cui al comma 684 dell'indicato art. 1, il cui controllo può essere avviato solo dopo il decorso dei detti termini, come previsto dal comma 687 del ridetto art. 1).

Essendo dunque ancora pendenti (per le partite 2000-2014, oggetto di causa) i termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità (così che alcuna causa di perdita del diritto al discarico può dirsi maturata, ex art.

19 comma lett. c) del D.lgs. n. 112/1999), si rileva corretta la declaratoria di inammissibilità della relativa domanda del Consorzio (di ottenere la verifica dei rapporti di dare e avere per gli anni dal 2000 al 2014), disposta del giudice territoriale.

In proposito la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che: "... i diritti del Consorzio non vengono meno per effetto delle proroghe di legge, le quali non fanno altro che posticipare il termine ultimo per l'inoltro delle domande di inesigibilità, fermo restando i reciproci obblighi derivanti dagli accordi di concessione. La norma in questione, sopra richiamata (art. 1, comma 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190), è esplicita nell'affermare 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. D'altra parte, non sarebbe possibile per il Consorzio chiedere il versamento di somme per le quali sono ancora pendenti i termini per procedere alla riscossione, stante anche 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..."(Corte conti, I Sez. Centr. Giur. d'App., sent. n. 373/2023 in data 1.9.2023).

Di conseguenza, come correttamente ritenuto dal primo giudice, con motivazione esaustiva e priva di vizi logici e giuridici, fino alla scadenza dei suddetti termini, la riscossione delle quote di interesse è da considerarsi in atto, con la conseguenza che gli importi iscritti a ruolo potranno ancora essere riscossi.

La vigente disciplina, quindi, esclude un controllo anticipato, generalizzato, esplorativo della totalità delle quote non rimosse, che è, invece, quanto preteso dal Consorzio nell'atto di appello e nella domanda introduttiva di lite.

- Anche il secondo motivo di appello, con cui l'appellante ravvisa la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 36 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112 e dell'art. 2 del D.M. Finanze del 22.10.1999, non è fondato.

Il Consorzio di Bonifica contesta la decisione del giudice di prime cure relativa al ritenuto rispetto, da parte dell'Agenzia delle Entrate, degli obblighi informativi e di rendicontazione gravanti sul Concessionario della riscossione, ritenendo parziali e non intellegibili i dati inseriti nel

portale informatico *Monitor Enti* , così come quelli depositati in giudizio dall'Agenzia delle Entrate.

Come ha correttamente rilevato la Procura generale, senza contestazione avverse, si osserva che l'appellante ha introdotto il giudizio dinanzi a questa Corte proprio sulla base dei dati, acquisiti attraverso la consultazione del portale Monitor Enti, con ciò comprovando che detto sistema informatico è operativo e reca i dati afferenti alla gestione dei ruoli espletata dal Concessionario.

Né l'anno di iscrizione a ruolo dei carichi (tra il 2000 e il 2014) può essere l'elemento decisivo per determinare la normativa applicabile *ratione temporis*, come vorrebbe l'appellante.

Inoltre, le censure del Consorzio concernono la ritenuta non adeguatezza/non comprensibilità dei dati, e dunque non riguardano proprio una omissione imputabile al concessionario, e comunque non sono fornite di prove specifiche, come affermato dal giudice territoriale, ma si traducono in contestazioni generiche, prive di riferimenti a singole partite.

Con il terzo motivo di gravame l'appellante prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 119/2018, che, a suo avviso, non potrebbe applicarsi ai contributi consortili, avendo la norma disposto l'annullamento *ex lege* “*dei debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi*

per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 (...)", in conseguenza della quale il Concessionario della riscossione avrebbe annullato cartelle di pagamento per un importo complessivo di euro 527.000,00.

Ad avviso del Consorzio, la diversa natura giuridica degli enti consortili e la connessa differente funzione assolta dai contributi *de quibus*, già evidenziate ai fini della ritenuta non applicabilità della generale disciplina sulla riscossione dei tributi, determinerebbe l'inapplicabilità della citata normativa, ovvero la sua rimessione per il giudizio di costituzionalità alla Consulta, per i dedotti profili di illegittimità costituzionale della norma.

In realtà la norma, come ha rilevato la Procura generale, disciplina in modo onnicomprensivo lo stralcio *"dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010"* e rientra in un intervento unitario del legislatore, con cui si è inteso razionalizzare e ridimensionare il contenzioso fiscale (Capo I – *Disposizioni in materia di pacificazione fiscale*), che non ha previsto previsioni specifiche o escludenti relative ai contributi consortili.

Né sussistono ragioni tali da rendere fondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, come ha bene argomentato il giudice di prime cure, con motivazione esaustiva, alla quale si rinvia.

Alla luce dei descritti elementi non si reputa, quindi, che ricorrano i denunciati profili di illegittimità costituzionale della disposizione in esame.

7. 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 dal **Consorzio di Bonifica Montana del Gargano** iscritto al n. **60273** 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 192,00 (Centonovantadue/00)

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio dell'8 marzo 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 16/04/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI