n. 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000)

[APPELLANTI]

nei confronti di:

- **REGIONE BASILICATA**, in persona del Presidente *pro-tempore* (C.F. 80002950766), rappresentata e difesa dall'Avv. Vittorio de Bonis, e domiciliata in Roma presso lo studio dell'Avvocato Gianpaolo Balas alla P.zza della Libertà n. 10;
- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale *pro-tempore*;
- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale *pro-tempore*

[APPELLATI]

UDITI, nell'udienza del 7 ottobre 2021, con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Carcani, il relatore, Cons. Roberto Rizzi; l'Avv. dello Stato, Paolo Gentili, in rappresentanza delle parti appellanti; il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore gen. Arturo Iadecola e l'Avv. Vittorio de Bonis, in rappresentanza della Regione Basilicata.

FATTO

Con sentenza n. 45/2020, depositata il 14/12/2020 e non notificata, la Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata accoglieva parzialmente il ricorso proposto congiuntamente dal MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (di seguito «MEF»), e dall'AGENZIA DELLE ENTRATE (di seguito anche solo «AGENZIA»), ai sensi dell'art. 172 c.g.c., avverso l'ingiunzione n. 001GI/2020 del 9/6/2020 della Regione Basilicata per il

pagamento dell'importo di € 34.540.036,77.

L'iniziativa di recupero coattivo era conseguente alla constatazione che né l'AGENZIA DELLE ENTRATE né il MEF avevano proceduto all'asseritamente obbligatorio riversamento diretto alla tesoreria regionale, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011, del gettito derivante dalle attività di recupero dell'evasione fiscale, riguardante l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF e riferibile al segmento temporale dal 27/5/2011 al 31/12/2014.

L'Amministrazione regionale, reputando gli importi recuperati propri crediti provvisti dei connotati di certezza, liquidità ed esigibilità, ne aveva ingiunto il pagamento al MEF e all'AGENZIA DELLE ENTRATE, in solido tra loro, avvalendosi dello strumento di cui all'art. 2 del r.d. 14/4/1910, n. 639.

Il primo giudice, adito con le forme del giudizio ad istanza di parte (artt. 172 e ss. c.g.c.), preliminarmente, affermava la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti e rigettava le eccezioni riferite alla supposta illegittimità e/o nullità della ingiunzione (formulate nell'asserito presupposto che quest'ultima non sarebbe stata utilizzabile, in ragione dell'oggetto del credito azionato, della soggettività pubblica delle parti coinvolte e della carenza di certezza, liquidità ed esigibilità del credito ingiunto).

Nel merito, riconosciuto che l'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 sancisce un obbligo di riversamento diretto alle Regioni e non condizionato all'adozione di misure attuative per il gettito riveniente dal contrasto all'evasione di IRAP e addizionale IRPEF, riteneva non adempiuto l'obbligo e, al contempo, riduceva la consistenza dell'importo spettante, escludendo somme riferibili al periodo precedente l'entrata in vigore del d.l. n. 68/2011 (1/1/2011 – 26/5/2011).

Sicché, perveniva all'accertamento di un credito della Regione Basilicata nei confronti dell'AGENZIA DELLE ENTRATE e del MEF, solidalmente tenute al relativo adempimento, pari a complessivi € 32.275.314,59.

Avverso tale sentenza, proponevano congiuntamente appello il MEF e l'AGENZIA DELLE ENTRATE eccependo, prioritariamente, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sul dichiarato presupposto che il ricorso proposto innanzi a quest'ultima, in aderenza all'indicazione contenuta nel provvedimento di ingiunzione, avesse carattere non preclusivo della scelta processuale delle amministrazioni ricorrenti, anche tenuto conto dell'indisponibilità delle norme regolanti la giurisdizione.

Secondo le appellanti, difetterebbe la giurisdizione della Corte dei conti per un duplice ordine di considerazioni.

Per un verso, valorizzando il rapporto convenzionale tra Regione e AGENZIA, non era d'ausilio il criterio di perimetrazione dell'ambito di cognizione del giudice contabile basato sulla sussunzione della controversia nella "materia di contabilità pubblica", *«attese le prevalenti implicazioni tributarie ed organizzative che le norme in questione e le convenzioni che le applicano presentano»*; né vi era una disposizione legislativa che devolvesse alla Corte dei conti la materia dei riversamenti alle Regioni dei gettiti dei tributi facenti parte dell'autonomia finanziaria regionale e nemmeno ricorrerebbero i particolari presupposti in base ai quali la giurisprudenza ha riconosciuto, nelle controversie concernenti il dare e l'avere tra ente impositore ed esattore, la giurisdizione della Corte dei conti.

Sicché la controversia, se riguardata come controversia sulla non corretta esecuzione degli obblighi derivanti (in capo all'Agenzia) dalla convenzione,

apparterrebbe alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, lett. a), n. 2, c.p.a.; se riguardata, invece, come generica controversia sul "riversamento", o, anche, come un contratto ordinario di diritto privato, essa apparterrebbe alla giurisdizione ordinaria generale sui diritti soggettivi.

Per quanto attiene al rapporto tra la Regione e il Mef, si configurerebbe poi un difetto assoluto di giurisdizione.

Per altro verso, valorizzando il profilo della presunta lesione all'autonomia finanziaria della Regione che la lamentata violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011 avrebbe causato per effetto delle modalità di riversamento seguite sino al 31.12.2014, che hanno imposto sulle somme derivanti dal recupero dell'evasione fiscale un indebito vincolo di destinazione alla copertura della spesa sanitaria, (con conseguente preclusione all'impiego del gettito derivante dal recupero coattivo dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF per spese di investimento), ad opinione degli appellanti, la giurisdizione sarebbe spettata alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 cost.

Nel merito, rilevavano che le somme derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale in materia di IRAP e di addizionale IRPEF, nel periodo 2011-2014, erano state canalizzate a beneficio della Regione, sebbene sul conto di tesoreria unica della Regione dedicato al finanziamento ordinario del Servizio sanitario (destinato, però, ad essere alimentato solo con le entrate derivanti dal gettito ordinario dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, e per la differenza non coperta, dal fondo statale di garanzia, ex art. 13, c. 3, del d.lgs. n. 56/2000) e non, come preteso dalla Regione, sul conto di tesoreria generale, senza il vincolo di destinazione.

Dunque, difettava il preteso mancato riversamento, per cui l'eventuale riconoscimento giudiziale del diritto della Regione a portare ad esecuzione l'ingiunzione avrebbe generato un indebito arricchimento (doppio pagamento).

In realtà, sempre secondo gli appellanti, la sola questione proponibile avrebbe potuto riguardare se la contabilizzazione del riversamento nel conto di Tesoreria unica dedicato alla spesa sanitaria si fosse tradotta in un minore contributo alla spesa sanitaria regionale da parte del fondo statale di garanzia *ex art. 13 del d.lgs. n. 56/2000* e, correlativamente, in una minore disponibilità per la Regione di somme utilizzabili per spese in conto capitale svincolate dal patto di stabilità interno. Questione da risolvere, però, impugnando dinanzi alla Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione, la determinazione del contributo in questione operata annualmente in misura inferiore.

Puntualizzavano, inoltre, da un lato, che i flussi informativi provenienti dall'AGENZIA fornivano alla Regione una rappresentazione inequivocabile della consistenza e imputazione dei trasferimenti complessivi avvenuti in quegli anni e tali comunicazioni non erano mai state oggetto di rilievi e, dall'altro, che, comunque, la contabilizzazione del gettito del recupero coattivo di IRAP e addizionale IRPEF nei conti di Tesoreria unica dedicati alla gestione sanitaria non imprimeva alla provvista finanziaria un vincolo di destinazione rigido ed immutabile. (Circolare MEF n. 11/2012)

Lamentavano, ancora, la violazione dell'art. 112 c.p.c.: ove si volessero interpretare i passaggi della sentenza come tesi a riqualificare l'iniziativa della Regione da pretesa ad un secondo versamento delle somme da recupero dell'evasione fiscale, a pretesa ad un versamento aggiuntivo (in pari misura)

da parte del fondo statale di garanzia, sussisterebbe violazione del divieto di ultrapetizione, non essendo rinvenibile una pertinente deduzione sul punto.

Con il quarto motivo di gravame, censuravano la violazione dell'art. 9, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 68/2011 e dell'art. 9, c. 1, lett. c), n. 1, della l. n. 42/2009.

Al riguardo, assumevano che la norma contenuta nel comma 1 dell'art. 9 non fosse dotata di efficacia immediata, essendo l'operatività della stessa subordinata all'adozione di un decreto ministeriale attuativo delle modalità di attribuzione di tali risorse alle regioni (comma 4).

Eccepevano (con il quinto motivo d'appello) la violazione dell'art. 3, legge regionale Basilicata 13/3/2019 n. 4 e degli artt. 117, comma 3, e 119, commi 1 e 2, cost.

In particolare, rilevavano che la Regione avesse disciplinato "il riversamento diretto" solo a decorrere dal 22 marzo 2019 (data di entrata in vigore della legge regionale n. 4/2019), implicitamente riconoscendo che, per il periodo precedente, non vi fosse titolo per ottenerlo.

Aggiungevano inoltre che fino al 2014 il riversamento diretto non sarebbe stato giuridicamente possibile per la mancanza del DM attuativo ex art. 9 c. 4 del d. lgs. n. 68/2011, e che tale riversamento si rese possibile a partire dall'esercizio 2014, (dal 6 novembre), allorché venne stipulata la modifica della convenzione tra Regione e Agenzia e divenne concretamente applicabile l'art. 9 c. 1 d.lgs. n. 68/2011.

Si dolevano, poi, della violazione del r.d. 14.4.1910 n. 639, e degli artt. 77-*quater*, comma 11, della l. n. 112/2008 e 39, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, nonché del difetto di prova, perché la somma ingiunta era stata ritenuta adeguatamente provata, sia per il profilo quantitativo che per quello

qualitativo (cioè provvista dei connotati di certezza, liquidità ed esigibilità),

benché non fossero stati allegati i dati estrapolati dal SIOPE, unica fonte dalla

quale avrebbero potuto essere attinti dati riguardanti le operazioni finanziarie.

Infine, rilevavano il difetto di legittimazione passiva dell'AGENZIA: dopo

aver evidenziato che l'ipotizzato mancato riversamento aveva comunque

generato un equivalente risparmio per lo Stato, esponevano che, per il tenore

politico/discrezionale delle scelte alla base della distribuzione delle risorse tra

le Regioni, la pretesa non avrebbe potuto essere avanzata nei confronti

dell'AGENZIA, non essendo la stessa titolare delle somme richieste, né

legittimata a disporre.

Concludevano chiedendo che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione della

Corte di conti o, in subordine, accertato che nulla fosse dovuto dal MEF e

dall'AGENZIA alla Regione Basilicata.

Con conclusioni rassegnate in data 24/9/2021 la Procura generale eccepiva

l'inammissibilità del motivo di appello riguardante il difetto di giurisdizione

ed argomentava diffusamente in ordine alla infondatezza di ciascuno dei

motivi di gravame.

In data 28/9/2011 si costituiva la Regione Basilicata svolgendo articolate

considerazioni in ordine:

- all'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione, in relazione a tutti i diversi profili modulati dalle appellanti;

- all'infondatezza dell'asserita insussistenza del credito intimato;

- all'infondatezza dell'affermata inefficacia dell'art. 9 del d.lgs. n.

68/2011, in assenza di disposizioni convenzionali volte a definire le

modalità di riversamento del riscosso;

	- all'inammissibilità, ai sensi dell'art. 193 c.g.c., della doglianza	
	formulata per la prima volta in sede di appello, riguardante il preteso	
	valore retroattivo della l.r. n. 4/2019;	
	- all'intervenuta cristallizzazione, per effetto della mancata	
	riproposizione di doglianze circa l'impiego dell'ingiunzione fiscale,	
	delle statuizioni riguardanti la certezza, liquidità ed esigibilità del	
	credito intimato la cui consistenza doveva ritenersi, comunque, pari ad	
	€ 34.540.028,87 e non al minore importo indicato nella sentenza	
	(infatti, le contestazioni sollevate dalle appellanti avevano evitato la	
	formazione del giudicato sul punto).	
	In subordine, per l'eventualità in cui l'appello non fosse stato rigettato,	
	chiedeva che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale ritenendo	
	che l'art. 43 del d.l. n. 104/2020 - che aveva previsto, al fine di ridurre l'alea	
	del contenzioso all'epoca in essere tra il MEF e la Regione Campania, identica	
	a quella in esame, la possibilità di stipulare un'intesa transattiva - violasse i	
	principi di uguaglianza e ragionevolezza.	
	Concludeva auspicando il rigetto dell'appello e l'accertamento del credito nei	
	confronti di MEF e AGENZIA DELLE ENTRATE, in solido tra loro, di €	
	34.540.028,87.	
	All'udienza del 7/10/2021, il difensore delle parti appellanti, il rappresentante	
	della Procura Generale ed il difensore della Regione Basilicata enunciavano	
	le rispettive conclusioni svolgendone i motivi.	
	La causa veniva, quindi, posta in decisione.	
	DIRITTO	
	<i>1. Inammissibilità dei motivi di gravame riguardanti la giurisdizione</i>	

In via pregiudiziale, deve rilevarsi che le parti appellanti hanno formulato articolate contestazioni circa la sussistenza della giurisdizione in capo a questa Corte, ritenendola variabilmente spettante, in funzione della prospettiva di volta in volta valorizzata, o al giudice ordinario o al giudice amministrativo o alla Corte costituzionale.

Con l'impugnata sentenza la Corte territoriale, a tanto stimolata da una eccezione fatta oggetto di riserva in sede di ricorso e formalizzata solo in occasione della discussione orale, si è ritenuta provvista di giurisdizione per il giudizio ad istanza di parte promosso avverso l'ordinanza ingiunzione, principalmente valorizzando l'afferenza del rapporto controverso alla materia d'elezione della Corte dei conti, ossia alla contabilità pubblica.

L'auspicato approfondimento in questa sede di tali doglianze a "geometrie variabili" e, curiosamente, mai intersecanti l'ambito di cognizione del giudice tipicamente investito di controversie riguardanti l'indicata materia della contabilità pubblica, però, non può avere luogo, siccome inammissibile.

Viene in rilievo la questione se la parte che abbia incardinato la causa presso un plesso giurisdizionale (nella specie, dinanzi alla Corte dei conti), risultando poi soccombente nel merito, possa appellare sostenendo che il giudice avrebbe dovuto rilevare il proprio difetto di giurisdizione, e ottenere così, attraverso la proposizione dell'impugnazione, la sostituzione di una sentenza sfavorevole nel merito con una sentenza sfavorevole in punto di rito.

Utili elementi di orientamento possono trarsi dagli indirizzi interpretativi manifestati, sulla specifica questione, dal giudice amministrativo e dalla Corte di cassazione.

Il Consiglio di Stato ha in più occasioni qualificato come "abuso del processo"

la contestazione della giurisdizione da parte del soggetto che abbia optato per quella giurisdizione e che, pur se soccombente nel merito, sia risultato vittorioso, in forza di una pronuncia esplicita o di una statuizione implicita, proprio sulla questione di giurisdizione (Sez. VI, sent. n. 585/2014; Sez. IV sent. n. 5484/2015; Sez. VI, sent. n. 856/2016; Sez. V, n. 656/2012; Sez. IV, n. 1537/2011).

Tale soluzione è fondata sulla considerazione che la sollevazione di detta "auto-eccezione" in appello arreca un irragionevole sacrificio alla controparte, costretta a difendersi nell'ambito del giudizio da incardinare innanzi al nuovo giudice, in ipotesi provvisto di giurisdizione, adito secondo le regole in tema di *translatio iudicii*. Detto sacrificio, sempre secondo il giudice amministrativo, non trova adeguata giustificazione nell'interesse della parte: questa ben può *"difendersi nel merito in sede di appello al fine di ribaltare la statuizione gravata piuttosto che ripudiare detto giudice in funzione di un giudizio opportunistico circa le maggiori o minori probabilità di esito favorevole a seconda del giudice chiamato a definire la res litigiosa"*. Il disconoscimento della giurisdizione *ab initio* invocata - si osserva ancora - *"si traduce in un prolungamento dei tempi della definizione del giudizio dettata da ragioni puramente utilitaristiche"*.

La tesi dell'inammissibilità dell'appello per ragioni di abuso da contraddittorietà, discendente dal contrasto tra due atti processuali (l'iniziale azione e l'impugnazione per difetto di giurisdizione contro la sentenza del medesimo giudice) non trovava riscontro, in un recente passato, nella giurisprudenza della Corte di cassazione.

In tale ambito, inizialmente, era stato statuito (SS.UU, 27 dicembre 2010, n.

26129), in una vicenda sovrapponibile a quella che qui viene in esame, che l'eccezione di difetto di giurisdizione non è preclusa alla parte per il solo fatto di avere adito un giudice che lo stesso attore ritiene successivamente privo di giurisdizione.

In definitiva, il pentimento *secundum eventum litis* era ritenuto ammissibile quale esercizio del diritto di avere torto.

Un primo passo in direzione della configurabilità di una preclusione a cambiamenti di strategia processuale è possibile cogliere nella sentenza con cui le Sezioni unite (14 maggio 2014, n. 10414) hanno dichiarato inammissibile il ricorso *ex art. 362 cod. proc. civ.*, proposto avverso il decreto del Presidente della Repubblica dallo stesso ricorrente in via straordinaria che, soccombente nel merito, contestava la giurisdizione amministrativa, costituente indefettibile presupposto della sua stessa originaria iniziativa.

Richiamata la necessità del bilanciamento tra il valore costituzionale del giudice naturale e quello della ragionevole durata del processo, contemperamento sotteso all'evoluzione giurisprudenziale dell'art. 37 cod. proc. civ. e alla conseguente emanazione dell'art. 9 cod. proc. amm., le Sezioni unite hanno osservato che la deducibilità piena e assoluta della questione di giurisdizione consentirebbe a una parte - che abbia promosso o accettato il rimedio semplificato del ricorso straordinario allegando il presupposto della giurisdizione del giudice amministrativo o non contestando tale allegato presupposto - "*di giocare la carta di un'altra giurisdizione secundum eventum litis, ancorché la parte stessa non sia affatto soccombente sulla questione di giurisdizione, ma lo sia nel merito del ricorso straordinario*".

Alla base della tesi, fino a ieri prevalente nella giurisprudenza delle Sezioni

unite, che ammette l'attore, soccombente nel merito, a proporre appello contestando la giurisdizione da lui stesso prescelta, vi era l'idea che, in capo a costui, vi fosse l'interesse ad impugnare per chiedere una diminuzione della propria soccombenza, perché la decisione negativa in punto di giurisdizione, rispetto alla pronuncia negativa di merito, comporta un vantaggio giuridicamente rilevante che si concreta nella possibilità di proporre nuovamente la domanda dinanzi ad un giudice appartenente ad un diverso plesso giurisdizionale.

Appellando per difetto di giurisdizione, l'attore in primo grado che ha visto rigettata la propria domanda nel merito (con una pronuncia suscettibile di passare in giudicato sostanziale, che preclude la proponibilità della domanda) ambisce infatti alla *translatio iudicii*, che implica la rimozione della sentenza negativa e la rivalutazione del merito della domanda in una giurisdizione diversa.

Questo orientamento è stato da ultimo rivalutato dalle Sezioni unite con la sentenza n. 21260 del 2016.

Alla base di questo approdo vi è non soltanto il rilievo che "*in ogni processo vanno individuati due distinti e non confondibili oggetti del giudizio, l'uno (processuale) concernente la sussistenza o meno del potere-dovere del giudice di risolvere il merito della causa e l'altro (sostanziale) relativo alla fondatezza o no della domanda*", e che la statuizione sul merito contiene "*implicitamente quella sull'antecedente logico da cui è condizionata e, cioè, sull'esistenza della giurisdizione, in difetto della quale non avrebbe potuto essere adottata*".

Vi è anche la sottolineatura che "*l'accertamento della giurisdizione non rappresenta un mero passaggio interno della statuizione di merito, ma*

costituisce un capo autonomo che è pienamente capace di passare in giudicato anche nel caso in cui il giudice si sia pronunciato solo implicitamente sul punto".

Assume rilievo al riguardo la circostanza che tanto l'elaborazione giurisprudenziale formatasi sull'art. 37 cod. proc. civ., quanto la lettera dell'art. 9 cod. proc. amm. e dell'art. 15 cod. giust. cont., qualificano in termini di "capo" la statuizione sulla giurisdizione contenuta nella sentenza di primo grado, che decide il merito della causa.

Il "capo" sulla sussistenza della giurisdizione si presenta, quindi, come termine di riferimento da cui desumere una soccombenza sulla questione di giurisdizione, autonoma rispetto alla soccombenza sul merito.

Rispetto a tale capo è configurabile esclusivamente la soccombenza del convenuto.

In definitiva, a seguito del ripensamento dell'iniziale orientamento, avutosi con la sentenza n. 21260/2016, secondo le Sezioni unite l'attore non può ritenersi legittimato a contestare il capo relativo alla giurisdizione su cui non è soccombente; non può, pertanto, "trasferire" la propria soccombenza nel merito utilizzandola per censurare il capo su cui non è rimasto soccombente.

La soluzione della inammissibilità dell'appello proposto dall'attore soccombente nel merito, il quale sostenga che la sentenza è stata emanata da un giudice privo di giurisdizione, sempre secondo la Corte di cassazione non si pone in contrasto con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge o in contraddizione con l'attinenza del riparto di giurisdizione all'ordine pubblico processuale.

Infatti, il valore costituzionale del giudice precostituito per legge è presidiato

dall'obbligo del giudice di procedere d'ufficio, in primo grado, alla verifica della *potestas iudicandi* e va bilanciato con quello dell'ordine e della speditezza del processo.

Pertanto, la *quaestio iurisdictionis* ben può non solo trovare anticipata soluzione endoprocessuale, ma anche conoscere una preclusione alla possibilità della relativa deduzione in appello ad opera di chi, avendo adito il giudice appartenente a quel dato plesso giurisdizionale, non è soccombente al riguardo.

D'altra parte, il corretto riparto di giurisdizione, pur di interesse superindividuale, *"non esprime più un valore processuale assolutamente imperativo, da garantire ... a pena di veder nascere una sentenza inutiliter data"*; e ciò a differenza di quanto avviene con riferimento ad altre questioni processuali "fondanti", le quali non si possono considerare implicitamente risolte, e sono soggette alla verifica dei giudici delle impugnazioni, perchè servono a salvaguardare l'ordinamento dal disvalore "di sistema" costituito dall'emissione di sentenze instabili (così Cass., S.U., 4 marzo 2016, n. 4248).

E neppure è stata ritenuta dirimente l'obiezione circa la disarmonia sistematica che deriverebbe dal fatto che l'art. 41 cod. proc. civ. (cui l'art. 10 cod. proc. amm. e l'art. 16 cod. giust. cont. rinviavano) consente a ciascuna parte, e, quindi, anche all'attore, di rivolgersi alle Sezioni unite della Corte di cassazione per chiedere il regolamento preventivo di giurisdizione, quantunque né il convenuto né il giudice abbiano sollevato la relativa questione.

Infatti, la preclusione riguarda l'appello per difetto di giurisdizione proposto dall'attore dopo che il giudice ha deciso la causa nel merito: concerne, quindi, un rimedio impugnatorio rivolto a fare pronunciare una sentenza

endoprocessuale di difetto di giurisdizione e così senza effetto di sbarramento

alla riproposizione della domanda dinanzi ad un diverso giudice.

Il regolamento preventivo di giurisdizione, invece, è un rimedio non impugnatorio diretto ad una pronuncia con efficacia panprocessuale.

Possono, pertanto, ben coesistere la facoltà, anche per l'attore, di accedere al giudice regolatore della giurisdizione, finché la causa non sia decisa nel merito dal giudice adito, e la preclusione a interporre appello con un motivo di difetto di giurisdizione per chi ha promosso la controversia dinanzi ad un giudice e dallo stesso ha ricevuto un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale.

L'una via (il regolamento preventivo) è consentita in ragione della posizione istituzionale della Suprema Corte, della forza esterna della sua pronuncia e dello specifico impatto che essa esercita sulla ragionevole durata del processo: una possibilità, d'altra parte, che all'attore è data non *ad libitum*, ma solo in presenza di ragionevoli dubbi sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito, quindi di un interesse concreto ed immediato ad una risoluzione della *quaestio* da parte delle Sezioni unite, in via definitiva ed immodificabile, onde evitare che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, ritardando la definizione della causa, anche al fine di ottenere un giusto processo di durata ragionevole (Cass., Sez. U., 21 settembre 2006, n. 20504; Cass., Sez. U., 27 gennaio 2011, n. 1876; Cass., Sez. U., 12 luglio 2011, n. 15237; Cass., Sez. U., 16 dicembre 2013, n. 27990; Cass., Sez. U., 2 febbraio 2016, n. 1918).

L'altra via (l'appello per difetto di giurisdizione) è preclusa perché l'ordinamento processuale non consente all'attore, una volta che la causa sia

stata decisa nel merito, la contraddittorietà rispetto all'originaria scelta di giurisdizione e gli impedisce, attraverso la dichiarazione di inammissibilità del motivo di giurisdizione sollevato con il gravame (al netto, quindi, di eventuali concorrenti motivi di merito), di conseguire l'utilità discendente dal ripensamento *secundum eventum*.

Una soluzione preclusiva, questa, che appare in linea con la considerazione della giurisdizione come risorsa a disposizione della collettività, che, proprio per tale ragione, deve essere impiegata in maniera razionale, sì da preservare la possibilità di consentirne l'utilizzo anche alle parti nelle altre cause pendenti e agli utenti che in futuro indirizzeranno le loro controversie alla cognizione del giudice statale.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte di cassazione è, quindi, pervenuta all'affermazione del seguente principio di diritto: *«L'attore che abbia incardinato la causa dinanzi ad un giudice e sia rimasto soccombente nel merito non è legittimato a interporre appello contro la sentenza per denunciare il difetto di giurisdizione del giudice da lui prescelto»*.

Il convincente percorso argomentativo che ha condotto alla formulazione di tale principio induce il Collegio a farne applicazione nel presente giudizio, pervenendo alla statuizione di inammissibilità dei motivi di appello sulla giurisdizione.

2. Legittimazione passiva dell'AGENZIA DELLE ENTRATE

Ancora in rito, deve essere esaminato il settimo motivo di gravame, con il quale le parti appellanti hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva dell'AGENZIA DELLE ENTRATE.

Sebbene prospettata in «estremo subordine», l'eccezione deve essere

analizzata prioritariamente riguardando profili attinenti alla integrità del contraddittorio.

La "*legitimatio ad causam*" passiva consiste nella titolarità del dovere di subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, mediante la deduzione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell'attore, prescindendo dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa.

L'identificazione dei soggetti passivi del processo, interessando la legittimità del contraddittorio e la corretta costituzione del rapporto processuale, è preliminare ad ogni altra.

L'eccezione è infondata.

In proposito, è sufficiente rilevare che l'Agenzia è uno degli apparati direttamente coinvolti nella gestione dei flussi finanziari per cui v'è causa, assumendo un ruolo di piena partecipazione in tutti gli snodi procedurali in cui si articola la vicenda, dal prelievo alla distribuzione della provvista finanziaria drenata.

Tant'è che proprio con essa le Regioni hanno stipulato accordi convenzionali per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF.

Come, poi, condivisibilmente chiarito dalla Procura generale, l'oggetto dell'ingiunzione riguardava il riversamento diretto alla Regione del gettito derivato dal recupero dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF; obbligo che, per effetto dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 gravava sull'Agenzia in quanto struttura di gestione a ciò deputata, e che essa non ha correttamente adempiuto in quanto il riversamento non è stato accreditato al tesoriere dell'Ente ma sui conti della tesoreria centrale dedicati alla spesa

sanitaria.

Essa, dunque, è un titolato contraddittore nella controversia in esame.

3. Merito

Per ciò che attiene al merito della controversia, le articolate doglianze delle parti appellanti possono essere congiuntamente esaminate mirando, nella sostanza (anche laddove rappresentate, peraltro in una prospettiva eventuale, come eccezioni di rito: *cf.* terzo motivo di gravame sull'eccepito vizio di extrapetizione), a negare la sussistenza del credito dell'Amministrazione regionale, per il soddisfacimento del quale era stato impiegato lo strumento dell'ingiunzione, *ex art.* 2 del r.d. n. 639/2010.

3.1 L'esame delle stesse presuppone l'esposizione del complesso quadro normativo di riferimento, prodotto degli sforzi di elaborazione di un'architettura del sistema federalista in grado di assicurare agli enti territoriali risorse finanziarie adeguate alle molteplici funzioni da svolgere.

Gli artt. 1 e 50 del d.lgs. n. 446/1997 hanno istituito, rispettivamente, l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Gli artt. 15 e 50 del medesimo decreto legislativo hanno previsto che l'IRAP fosse dovuta alla Regione nel cui territorio il valore della produzione netta fosse realizzato e l'addizionale regionale all'IRPEF fosse versata alla Regione in cui il contribuente avesse eletto il domicilio fiscale.

L'art. 24 del medesimo decreto legislativo ha attribuito, in particolare, alle Regioni il potere di disciplinare con legge le procedure applicative dell'imposta, prevedendo la possibilità di affidare, in forza di previsione convenzionale, al Ministero delle Finanze le attività di liquidazione,

accertamento e riscossione della stessa.

L'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 300/1999 ha disposto che le Regioni e gli Enti locali potessero attribuire alle Agenzie fiscali, istituite con il medesimo decreto legislativo, sulla base di un rapporto convenzionale, la gestione delle funzioni ad essi spettanti.

L'art. 62, comma 2, del medesimo testo legislativo ha attribuito all'Agenzia delle Entrate la competenza a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione ed al contenzioso dei tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali già di competenza del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori (e, quindi, anche dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF).

Nel dare attuazione alla delega in materia di federalismo fiscale (l. n. 42/2009), il d.lgs. 6/5/2011, n. 68, rubricato *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario,* (entrato in vigore il 27/5/2011), ha previsto, per quanto di rilievo in questa sede, che (art. 1) il gettito delle fonti di finanziamento del complesso delle spese delle regioni *«è senza vincolo di destinazione».*

L'art. 9 (Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale) del medesimo testo legislativo ha, poi, previsto che:

«1. È assicurato il riversamento diretto alle regioni, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera c), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7,

comma 1, lettera d), della medesima legge n. 42 del 2009, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto.

2. È altresì attribuita alle regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della citata legge n. 42 del 2009, una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente decreto. Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle Entrate.

3. Qualora vengano attribuite alle regioni ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, è contestualmente riversata alle regioni una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale relativa ai predetti tributi, in coerenza a quanto previsto dal comma 2.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di attribuzione alle regioni delle risorse di cui ai commi 1, 2 e 3.».

3.2 Nel presente giudizio è in discussione la spettanza immediata alla Regione Basilicata delle risorse rivenienti dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati (cioè tributi istituiti e regolati da leggi statali che attribuiscono alla potestà legislativa e regolamentare delle Regioni la determinazione dell'aliquota ed il relativo potere di accertamento, riscossione e controllo) e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali devoluti,

(così definiti poiché riferibili al territorio dell'ente, ma per i quali manca quel margine di manovrabilità tipico dei tributi propri, in quanto è assente la potestà di variazione dell'aliquota stabilita dallo Stato).

Costituisce circostanza incontrovertibile che le risorse rivenienti da tali attività, nel periodo di riferimento (maggio 2011 - dicembre 2014), non sono state oggetto di ribaltamento contabile puro («riversamento»).

Secondo la Regione ciò integrerebbe una violazione del disposto dell'art. 9 della l. n. 68/2011, sicché per il recupero del pertinente credito è stato impiegato lo strumento dell'ingiunzione.

Ad opinione delle Amministrazioni statali appellanti, invece, avrebbe avuto luogo un'erogazione compensativa, di consistenza corrispondente a quella azionata, iniettata a beneficio della spesa sanitaria regionale, con la conseguenza che difetterebbe il presupposto della posizione creditoria tutelabile attraverso quello strumento.

Occorre, preliminarmente, rilevare che esula dal perimetro della controversia devoluta al giudice d'appello la valutazione dell'appropriatezza del mezzo tecnico (ingiunzione di pagamento, ex art. 2 del r.d. 14/4/1910, n. 639) impiegato per il soddisfacimento dell'affermato credito nei confronti di soggetti aventi natura pubblica (punto 2.1 della sentenza di primo grado).

Tale profilo, infatti, non risulta essere oggetto di contestazione e, perciò, sul punto deve ritenersi maturato il giudicato.

Residua, su tale versante, la più circoscritta questione della sussistenza delle condizioni per il suo impiego in concreto (certezza, liquidità ed esigibilità delle somme pretese).

3.3. Occorre partire dalla piana considerazione che l'art. 9, comma 1, del d.lgs.

n. 68/2011 attribuisce alle Regioni una posizione creditoria completa, non bisognevole di ulteriori apporti regolatori.

Quella norma, cioè, prevede che la devoluzione alle Regioni del recuperato non è condizionata né alla previa stipulazione, con l’Agenzia delle Entrate, di mirati accordi per la definizione degli apporti collaborativi, né alla emanazione di altri atti regolamentari destinati a disciplinare le modalità di attribuzione delle risorse.

Quanto al primo aspetto, non può essere trascurato che la previsione dello «*specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle Entrate*» è inserita (sprovvista, peraltro, di meccanismi atti ad estenderne la portata anche in ambiti diversi) nel comma 2, riguardante la modalità di compartecipazione al gettito di un tributo erariale (IVA).

Invece, il credito di cui si discute afferisce a recuperi che riguardano un tributo proprio derivato (IRAP) ed un’addizionale sulla base imponibile del tributo erariale (IRPEF).

La differenza tra i due commi è estremamente significativa perché, mentre il comma 1 reca una disciplina incentivante il contrasto all’evasione fiscale autoapplicativa, stabilendo che tutto il riscosso nel corso dell’attività di recupero riferibile ai tributi propri derivati ed alle addizionali alle basi imponibili di tributi erariali («intero gettito») vada riversato ai territori cui tali componenti tributarie si riferiscono, il comma 2 è sprovvisto di una paragonabile attitudine autoapplicativa.

Nel caso dell’IVA, infatti, senza la previa determinazione della «quota del gettito riferibile al concorso della regione nell’attività di recupero fiscale», nessun riversamento può avere luogo e, in questa peculiare prospettiva, è

comprensibile la previsione di una convenzione tra Regione e Agenzia delle Entrate per la modalità di condivisione degli oneri di gestione dell'attività di recupero.

Si osserva inoltre che il diritto al riversamento diretto del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale non può ritenersi subordinato all'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 4, destinato a stabilire «le modalità di attribuzione alle regioni delle risorse».

Ciò in quanto la pur importante definizione dei moduli organizzativi in base ai quali procedere all'attribuzione delle risorse non può, in assenza di indici normativi inequivoci, valere a condizionare l'operatività di una disposizione che riconosce il diritto immediato ad utilità.

Né assume rilievo condizionante la previsione di cui all'art. 10, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 68/2011, trattandosi di disposizione destinata ad uniformare le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, attraverso l'assegnazione all'Agenzia delle Entrate della competenza, sulla base di convenzioni bilaterali con le regioni, a svolgere la «gestione» delle indicate imposte nonché il relativo rimborso spese, senza generare interferenze con il diverso aspetto della *destinazione* della provvista finanziaria drenata nella lotta all'evasione dell'IRAP e dell'addizionale regionale sull'IRPEF.

D'altra parte, tale impianto è pienamente coerente con la previsione di delega, sulla cui base è stato emanato l'art. 9 del d.lgs. n. 68/2011 (art. 2, comma 2, della l. n. 42/2009), che ha previsto il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale

«prevedendo meccanismi di carattere premiale» (lett. d), nonché

l'introduzione «di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione

che assicurino modalità efficienti di accreditalmento diretto o di riversamento

automatico del riscosso agli enti titolari del tributo» (lett. u).

In definitiva, in tale scenario, quanto riscosso avrebbe dovuto transitare

integralmente e direttamente nelle casse regionali (ai sensi dell'art. 9, comma

1, del d.lgs. n. 68/2011) e la provvista finanziaria così assegnata avrebbe

dovuto entrare nella libera disponibilità della Regione beneficiaria, senza

rigidità rivenienti da particolari vincoli di destinazione (trattandosi di gettito

di libero impiego, escluso quale fonte di finanziamento del SSR a termini

dell'art. 15, comma 6, del d.lgs. n. 68/2011 e art. 7, lett. e) della l. delega n.

42/2009, e neutro rispetto ai vincoli rivenienti dal patto di stabilità interno, ai

sensi dell'art. 32, comma 4, lett. i), della l. 12/11/2011, n. 183).

Sennonché, le somme rivenienti dal contrasto all'evasione IRAP ed

addizionale regionale IRPEF riferibili al territorio della Basilicata, in luogo di

essere riversate direttamente alla Regione con modalità tali da consentirne il

libero impiego, sono state, dall'Amministrazione statale, versate sul conto di

tesoreria centralizzato intestato alla Regione medesima e dedicato alla spesa

sanitaria.

A tale destinazione, però, non può essere annessa portata satisfattiva del diritto

di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, come sostenuto dalle

appellanti. Rileva, in proposito, il peculiare regime del finanziamento della

spesa sanitaria.

Per ciascun anno di riferimento, la legge statale determina il fabbisogno

sanitario nazionale *standard*, cioè il livello complessivo delle risorse del

Servizio sanitario nazionale (SSN).

Il fabbisogno sanitario nazionale *standard* è determinato, tramite intesa, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

Il finanziamento del SSN è stato disegnato dal d.lgs. n. 56/2000 che ha previsto un sistema basato sulla capacità fiscale regionale, accompagnata dalla previsione di misure perequative.

Il fabbisogno sanitario nazionale, nella sua componente “indistinta” (c'è poi una quota “vincolata” al perseguimento di determinati obiettivi sanitari), è finanziato dalle seguenti fonti:

- entrate proprie degli enti del SSN (ticket e ricavi derivanti dall'attività intramoenia dei propri dipendenti);
- fiscalità generale delle regioni: IRAP (nella componente di gettito destinata alla sanità) e addizionale regionale all'IRPEF. La fiscalità generale, nelle sue componenti distinte IRAP ed addizionale IRPEF, transita nei conti di Tesoreria. Poiché i valori di gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF considerati per l'anno di riferimento costituiscono valori stimati, qualora i gettiti effettivi risultino inferiori, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 56/2000.

Al “finanziamento indistinto” non concorre, invece il gettito IRAP derivante da manovre fiscali, nonché il gettito derivante dal contrasto all'evasione

fiscale (art. 15, comma 6, del d.lgs. n. 68/2011, che prevede che «*la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 14, comma 1, e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, è determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria, nonché del gettito di cui all'articolo 9*»).

Ciò posto, il dirottamento delle risorse rivenienti dall'attività di recupero fiscale riferita all'IRAP ed all'addizionale regionale IRPEF sul conto corrente di tesoreria dedicato alla spesa sanitaria, ha generato, dunque, un duplice effetto pregiudizievole per la Regione.

Per un verso, ha trasformato, in modo strutturale, i connotati della provvista finanziaria, imprimendole un vincolo di destinazione ed una rilevanza sistemica nelle dinamiche della finanza regionale (computo nel patto di stabilità) che, altrimenti, non avrebbe avuto.

Più in dettaglio, il convogliamento nei conti asserviti a garantire il funzionamento del servizio sanitario ha trasformato il gettito derivante dalla lotta all'evasione del tributo proprio derivato e della addizionale alla base imponibile del tributo erariale *ex art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011*, da gettito «senza vincolo di destinazione» (art. 1, comma 3, del testo legislativo appena citato) a provvista con un vincolo di destinazione solo temporaneamente eludibile.

Infatti, le stesse parti appellanti hanno chiarito (pag. 22 e 23 dell'atto di appello) che la liquidità giacente sui conti dedicati alla gestione sanitaria può essere, *ma solo temporaneamente*, utilizzata in un'altra gestione per fronteggiare pagamenti della gestione ordinaria (al fine di evitare anticipazioni di tesoreria).

La circoscritta temporizzazione dell'impiego alternativo allo scopo di elezione, con ogni evidenza, non vale a rendere quelle somme liberamente utilizzabili dalla regione. E ciò costituisce un indubbio pregiudizio.

Ulteriore effetto pregiudizievole, che consegue alla contabilizzazione tra le spese sanitarie del gettito derivante dal contrasto all'evasione fiscale, è quello connesso al fatto che in tal modo viene sterilizzata la previsione di cui all'art. 32, comma 4, lett. i), della l. 12/11/2011, n. 183, secondo cui le spese in conto capitale «*relative al gettito derivante dall'attività di recupero fiscale ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, acquisite in apposito capitolo di bilancio*» non sono computate ai fini del patto di stabilità interno.

La rilevanza ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica costituisce una rigidità che non vi sarebbe stata, ove avesse avuto luogo il fisiologico riversamento diretto.

Per altro verso, è stata, in tal modo, sterilizzata la possibilità di fruire di interventi perequativi, ex art. 13 del d.lgs. n. 56/2000, che avrebbero consentito l'integrale copertura delle spese del SSR con risorse di pertinenza statale, liberando mezzi finanziari per gli impieghi che la Regione avesse voluto privilegiare.

Quanto finora evidenziato vale anche ad escludere che, per effetto del riconoscimento della fondatezza della pretesa esercitata dalla Regione Basilicata, quest'ultima finisca per duplicare i benefici, ottenendo il riversamento di quanto auspicato con l'ingiunzione, dopo aver già ottenuto lo stesso importo per altra via.

In realtà, quanto attribuito per coprire i costi della sanità regionale, non

avrebbe dovuto essere attinto dal gettito derivante dal contrasto dell'evasione fiscale, ex art. 9, comma 1, bensì dalla fiscalità generale.

Per questo, le due componenti non potevano elidersi in via compensativa l'una con l'altra.

La solidità di quanto finora argomentato trova inequivoca conferma nella soluzione adottata nei confronti della Regione Campania, nelle more della definizione di una controversia in tutto sovrapponibile a quella in esame.

Per quella Regione il contenzioso avviato dalle medesime parti oggi appellanti avverso l'ingiunzione per il recupero del gettito, ex art. 9, comma 1, non riversato, per il quale era stata pronunciata, in primo grado, sentenza totalmente favorevole all'ente territoriale (Sez. giur. Campania, sent. 136/2018), è stato dichiarato estinto per cessazione della materia del contendere (Sez. I App., sent. n. 46/2021), poiché, nelle more della celebrazione del giudizio di appello, è stata raggiunta un'intesa transattiva.

Infatti, l'art. 43 (rubricato "Disposizioni urgenti in materia di contenzioso regionale") del d.l. 14/8/2020, n. 104 ha previsto «*1. Al fine di ridurre per entrambe le parti l'alea del contenzioso, il Ministro dell'economia e delle finanze, in presenza di sentenze di primo grado, contenenti accertamento del diritto di una regione al riversamento diretto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, di cui al medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, può procedere, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alla stipulazione di un'intesa con la regione medesima, che preveda*

il pagamento da parte dello Stato della misura massima del 90 per cento del capitale dovuto, suddiviso in due rate, delle quali la prima, pari a 120 milioni di euro, da versarsi entro il 31 ottobre 2020 e la successiva, pari a 90 milioni di euro, da versarsi entro il 30 giugno 2021, con rinuncia della regione ad ogni pretesa in ordine agli accessori e alle spese legali e con rinuncia dello Stato all'impugnazione della sentenza di primo grado, anche se già proposta.

2. Al relativo onere pari a 120 milioni di euro per l'anno 2020 e a 90 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede ai sensi dell'articolo 114».

E' evidente che l'assetto raggiunto per la Regione Campania, attraverso il componimento in via transattiva (previa attribuzione legislativa all'amministrazione statale del pertinente potere) della lite pendente innanzi a questa Corte sulla esistenza di un diritto di credito al riversamento/spettanza delle somme ex art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011, non può essere diverso da quello cui si perviene per la Regione Basilicata all'esito del fisiologico corso del giudizio celebrato innanzi a questa Corte.

E nemmeno può differenziarsi da quello raggiunto, da tempo, da tutte le altre Regioni, ciascuna delle quali, animata da una più accentuata scaltrezza operativa, aveva blindato la spettanza di quel gettito mediante l'adozione di apposite leggi regionali.

Quanto sopra esposto vale anche a dimostrare l'assoluta infondatezza dell'asserito vizio di ultrapetizione dedotto in via ipotetica dagli appellanti.

3.4 Quanto alla consistenza del credito, occorre preliminarmente chiarire che la statuizione riguardante l'importo riconosciuto come spettante alla Regione Basilicata dal primo giudice, pari ad € 32.275.314,59, inferiore rispetto a quello ingiunto (pari ad € 34.234.060,44) non è stata oggetto di impugnazione

da parte della Regione medesima.

Quest'ultima, essendo risultata parzialmente soccombente sul punto, avrebbe dovuto promuovere appello. Ciò non ha fatto, limitandosi ad affermare che *«in forza del principio tantum devolutum quantum appellatum, la contestazione, nel merito, della determinazione del credito in ordine a tutto il periodo interessante l'intimazione non permette il giudicato interno sul capo della sentenza che si pronuncia sul punto e non obbliga la REGIONE BASILICATA alla proposizione di appello incidentale su di un capo della sentenza che è pienamente devoluto alla cognizione di questo giudice di appello»*.

Deve escludersi tuttavia che l'ampiezza delle contestazioni operate dalle amministrazioni appellanti investa anche l'unica parte ad esse favorevole.

Rispetto a tale capo della decisione, peraltro, le stesse non avrebbero potuto vantare un interesse all'impugnazione, essendo, quella, frutto dell'accoglimento di una specifica contestazione sollevata (in via subordinata) dalle proponenti il giudizio ad istanza di parte.

Dunque, travalica il *thema decidendum* del giudizio di appello l'asserita spettanza alla Regione anche delle somme (€ 1.958745,85) che il primo giudice ha ritenuto essere riferibili al segmento temporale 1/1/2011 – 26-5/2011, cioè al periodo dell'anno antecedente l'entrata in vigore del d.l.gs. n. 68/2011.

Per la restante somma, le parti appellanti hanno dedotto l'assenza dei connotati di certezza, liquidità e esigibilità.

Ebbene, che alla base dello speciale procedimento di coazione di cui all'art. 2 del r.d. n. 639/1910 debbano esserci crediti certi, liquidi ed esigibili,

costituisce circostanza non contestata.

Ciò che è controverso è la ricorrenza, in concreto, di tali caratteri.

La dedotta assenza degli stessi appare frutto dell'estremo tentativo (che, invero, si pone in prossimità della soglia della temerarietà) di resistere alla pretesa creditoria.

Siffatto tentativo, però, non può condurre agli effetti auspicati.

Costituisce, invero, affermazione ricorrente in giurisprudenza pacifica (*cf.* Cass., SS.UU. sent. n. 11992/2009 e, più di recente, sent. n. 7076/2016) che la sussistenza del credito, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità debbano derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati.

Innanzitutto, deve escludersi che l'intervenuta contestazione del credito privi lo stesso degli indicati caratteri.

La suscettibilità di un credito di diventare *res* controversa non trasforma i connotati del credito medesimo, ma è espressione solo della fisiologica giustiziabilità della posizione creditoria, che è profilo esterno e diverso dalle caratteristiche intrinseche di ciò che è portato all'esame di un giudice.

Orbene, nel caso in esame, il credito oggetto di ingiunzione è stato determinato, nella sua dimensione numeraria, sulla base delle risultanze dei flussi informativi trasmessi alla Regione dall'Agenzia delle Entrate, mediante la "Piattaforma SIATEL-Punto Fisco", ossia il sistema di interscambio di informazioni fra l'amministrazione tributaria centrale e quelle locali (*cf.* documentazione depositata nel primo grado di giudizio).

Il grado di attendibilità e precisione delle informazioni estrapolate da tale applicativo non è in questa sede contestabile, ove si consideri che le stesse

sono state inserite proprio dall’Agenzia delle Entrate che ha curato, per espressa investitura di legge, i controlli automatizzati formali e le attività di accertamento che hanno poi originato il gettito di cui all’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011.

In ogni caso, dirimente è la considerazione che le parti appellanti hanno proceduto al deposito di una tabella riepilogativa (*cf.* all. 5 al ricorso introduttivo, produzione replicata in sede di appello), dalla quale risulta un gettito di consistenza pienamente congruente con quella del credito oggetto di ingiunzione.

Pertanto, è superfluo invocare, da parte delle Amministrazioni appellanti, che l’unica fonte di dati attendibili sarebbe stato il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

3.5 Infondata è, infine, la doglianza riguardante la statuizione “implicita” sulla irrilevanza della sopravvenuta legge regionale n. 4/2019 (quinto motivo di appello).

In disparte la considerazione che, quale accadimento successivo, detta legge è estranea all’assetto rilevante nella presente controversia, e che, pertanto, può assumere solo valenza argomentativa accessoria, è sufficiente osservare che dal fatto che la Regione Basilicata, peraltro adeguandosi ad una soluzione già adottata da altre Regioni, abbia, con l’indicato intervento normativo, inteso disciplinare il riversamento diretto, fra l’altro, dei proventi rivenienti dalle attività di recupero concernenti IRAP ed addizionale regionale sull’IRPEF, non è, comunque, possibile inferire l’insussistenza, precedentemente, di un diritto a quei proventi, direttamente ricollegabile all’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011 e dunque azionabile anche per il periodo antecedente all’entrata in