



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO**

composta dai seguenti magistrati:

Carlo GRECO                              Presidente - relatore

Maurizio Massa                            Consigliere

Innocenza ZAFFINA                      Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul giudizio ad istanza di parte promosso dal Comune di Venezia, iscritto al n.31519 del Registro di segreteria, nei confronti della Agenzia delle Entrate-Riscossione rappresentata e difesa per legge dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia;

Visto l'atto depositato in data 24 giugno 2021, ai sensi e per gli effetti dell'art. 172 e ss. del D.Lgs. 174/16, con il quale viene richiesto "l'accertamento e la dichiarazione di responsabilità per inadempimento dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione in ragione della mancata riscossione dei crediti dovuti a titolo di sanzioni amministrative per violazione di norme del C.d.S. e la conseguente condanna alla rifusione del danno";

Uditi nella pubblica udienza del 9 giugno 2022, il relatore Presidente Carlo GRECO, il Sostituto Procuratore Generale Massimiliano SPAGNUOLO, gli avv.ti Antonio IANNOTTA e Silvia PRIVATO, costituiti per la parte istante Amministrazione comunale di Venezia

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

**Ritenuto in**

**FATTO**

Risulta dagli atti depositati dalla parte istante che il Comune di Venezia, per la riscossione coattiva delle proprie entrate (tra cui le sanzioni amministrative derivanti da violazione di norme del Codice della Strada), si è avvalso dapprima di Equitalia S.p.a. - concessionaria ex lege del servizio nazionale di riscossione (D.lgs. n. 46 e D.lgs. n. 112/1999) - e, quindi, a partire dal 1°luglio 2017, dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione in forza di specifico affidamento tramite Delibera del Consiglio Comunale n. 30 del 20 luglio 2017 (doc. 2 di parte istante).

Come noto, infatti, a decorrere dal 1°luglio 2017, ai sensi del d.l. 22 ottobre 2016 n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1°dicembre

2016 n. 225, le società del Gruppo Equitalia sono state sciolte, e l'ADER (Agenzia delle Entrate-Riscossione), è subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia.

Ai sensi dell'art. 35 del d.l. 50/2017 "A decorrere dal 1°luglio 2017, le amministrazioni locali di cui all'art. 1 comma 3, possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e, fermo restando quanto previsto dall'art. 17, commi 3 - bis e 3 - ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, delle società da essa partecipate".

Il Comune di Venezia, pertanto, in un'ottica di continuità con il passato, anche al fine di non interrompere i procedimenti di riscossione delle entrate in essere, con la già citata Delibera del Consiglio Comunale n. 30 del 20 luglio 2017 deliberava "di affidare, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del D.L. 193/2016, come convertito dalla L. 225/2016 e successive modificazioni ed integrazioni, a decorrere dal 1°luglio 2017 le attività di riscossione coattiva delle entrate

tributarie e patrimoniali proprie all'Agenzia delle Entrate - Riscossione, ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate, istituito ai sensi del comma 3 del medesimo articolo a far data dal 1° luglio 2017 e preposto alla riscossione nazionale" (doc. 2 citato ).

Nella suddetta delibera si dava atto che "le attività di riscossione coattiva affidate all'Agenzia delle Entrate - Riscossione saranno regolate dalle disposizioni tempo per tempo vigenti anche in merito agli adempimenti relativi al contenzioso sulla cartella esattoriale".

La riscossione coattiva mediante ruolo è disciplinata in via generale dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 29.9.1973 e s.m.i.

Secondo quanto normativamente previsto, in relazione alle sanzioni amministrative per violazioni a norme del Codice della Strada, l'Amministrazione comunale, previa verifica della regolare notifica dei verbali di violazione, provvede ad iscrivere a ruolo le relative sanzioni entro il termine di legge di cui all'art. 17 d.p.r. n. 602/1973 e quindi ad inviare il ruolo reso esecutivo ad Equitalia S.p.a. (ora Agenzia delle

Entrate - Riscossione) cui incombe l'obbligo di riscuotere gli importi dovuti dai debitori previa notifica degli avvisi di pagamento e delle cartelle.

Secondo quanto dichiarato dal Comune di Venezia, il medesimo avrebbe sempre trasmesso regolarmente i ruoli esattoriali all'Agenzia delle Entrate affinché provvedesse alla riscossione coattiva tramite la notifica delle relative cartelle esattoriali.

Nel corso degli anni, tuttavia, molti debitori, ritenendo prescritto il credito vantato dall'Amministrazione nei loro confronti, sono ricorsi (con giudizi di opposizione avverso cartella esattoriale ex art. 615 c.p.c.) a diversi Giudice di Pace i quali, in diversi casi, accertata la mancata prova della notifica della cartella esattoriale, e/o comunque l'assoluta mancanza di atti interruttivi, dichiaravano la prescrizione del diritto dell'Ente, condannando quest'ultimo al pagamento delle spese di lite, in solido con la concessionaria.

In particolare, tutti questi giudizi si sono conclusi con sentenza passata in giudicato con cui i giudici aditi hanno accertato e dichiarato la

prescrizione dei crediti per responsabilità addebitabile esclusivamente alla concessionaria per la mancata prova della notifica della cartella esattoriale e/o la mancata prova degli atti interruttivi della prescrizione, essendo per converso accertata la regolarità dell'operato dell'ente creditore (Comune di Venezia), che ha sempre trasmesso i ruoli nel termine prescrizionale.

Il Comune di Venezia, pertanto, con apposita diffida P.G. 2020/ 543259 del 2.12.2020 inviata a mezzo pec a firma dell'Avvocatura Civica, intimava all'Agenzia delle Entrate - Riscossione la rifusione del complessivo importo di € 68.716,16 quale risultante dalla sommatoria dei crediti tempestivamente iscritti a ruolo ma dichiarati prescritti - con sentenze passate in giudicato (riportate in apposito elenco allegato alla nota) - e quindi non riscossi per causa esclusivamente imputabile alla concessionaria (pari ad € 66.019,58) e dell'importo corrisposto dall'Amministrazione ai ricorrenti a titolo di spese legali (pari ad € 2.696,58) (doc. 3 di parte istante).

L'Agente della riscossione, con nota prot. n.

2020/ADERISC/4589241 del 21.12.2020 respingeva ogni addebito eccependo da un lato, che il procedimento previsto dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999 sarebbe avviato solo successivamente alla presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, nei termini previsti dall'art. 1, comma 684 della L. n. 190/2014 e, dall'altro, che gran parte dei crediti oggetto delle sentenze citate sarebbero stati annullati ope legis in applicazione dell'art. 4 comma 2 del D.L. n. 119/2018 convertito con L. n. 136/2018 (doc. 4 di parte istante).

Il Comune di Venezia replicava quindi con nota P.G. 85730/2021 del 15.2.2021, sempre a firma dell'Avvocatura Civica, respingendo in toto quanto ex adverso dedotto (doc. 5 di parte istante).

In particolare, l'Amministrazione odierna ricorrente evidenziava che la costante Giurisprudenza della Corte dei Conti si sarebbe da tempo orientata nel senso di ritenere che "il fatto che l'art. 19 contenga un termine (più volte differito) entro il quale l'agente deve comunicare l'inesigibilità del credito (...) non comporta affatto che l'amministrazione debba attendere la scadenza del suddetto termine per chiedere conto della gestione" (Corte dei Conti sez. II

giurisdizionale centrale d'appello, n. 34/2018, pag. 16). Rimarcava, inoltre, che la giurisprudenza contabile avrebbe espressamente riconosciuto ai Comuni il risarcimento del danno causato dalla mancata riscossione dei tributi dichiarati prescritti per responsabilità imputabile alla Concessionaria (ex multis, Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione Calabria, n. 119/2020), come nel caso in esame.

Poiché l'Agenzia delle Entrate - Riscossione sarebbe rimasta inerte, il Comune di Venezia si sarebbe visto ora costretto ad adire la Corte dei Conti per ottenere il risarcimento dei danni derivanti dalla mancata riscossione da parte dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione (già Equitalia s.p.a.) delle sanzioni amministrative derivanti da violazioni di norme del C.d.S. per esclusiva responsabilità di quest'ultima, così come già accertato dalle sentenze dei Giudici di Pace relative agli anni 2013- 2015 - 2016 - 2017 - 2018 - 2019 e 2020 che sono state allegate rispettivamente ed unitamente ad un prospetto riepilogativo (doc. 6 - 12 di parte istante), ormai passate in giudicato.

Diversamente argomentando l'Avvocatura



Distrettuale dello Stato, in rappresentanza della Agenzia delle Entrate-Riscossione, con atto depositato il 27 luglio 2021 ha testualmente eccepito quanto segue:

**1. Sulla controversa natura delle somme richieste dal Comune:**

Va osservato, in primis, che la richiesta avanzata dal Comune di Venezia ammontante ad oltre 60.000,00 euro, se accolta, si porrebbe in evidente contrasto con le normative procedurali che presiedono l'accertamento dell'inesigibilità riconoscendo al Comune somme di cui è controverso il diritto alla percezione.

Vero è che il Comune, con apodittiche affermazioni e incerti conteggi, otterrebbe così una somma che include:

(a) importi non corrispondenti, in quanto superiori, all'ammontare iscritto a ruolo dal Comune stesso;

(b) crediti annullati ex lege o riconosciuti indebiti o sospesi dallo stesso Comune anche in maniera non corrispondente al contenuto della sentenza;

(c) crediti oggetto di contenzioso nel quale lo scrivente Ente non è stato posto in condizione

di far valere le proprie tesi difensive;

(d) crediti non riscuotibili per impossibilità di svolgere le procedure esecutive in considerazione dell'accertata assenza di informazioni patrimoniali;

(e) ruoli assegnati ad altro Agente della Riscossione cui lo scrivente Ente è estraneo

(f) richieste non supportate da valido titolo

(g) Crediti iscritti a ruolo da Comune diverso dall'attore.

Il tutto sull'erroneo assunto:

- che gli stessi non siano stati riscossi per esclusiva responsabilità dell'Agente della riscossione;

- che gli importi ipotizzati nella domanda giudiziale corrispondano effettivamente a quanto iscritto a ruolo dal Comune;

- che l'annullamento dei crediti affermato nei rispettivi giudizi sia esclusivamente addebitabile all'odierna esponente;

- che i crediti fossero pacificamente riscuotibili sulla base della mera iscrizione a ruolo.

## **2. Sulla palese ristrettezza dei tempi istruttori:**

sul punto l'Avvocatura ha avanzato proposto istanza

motivata di differimento ex artt. 176 e C)2 d.lgs.  
n. 174/2016.

L'atto introduttivo avversario contiene la richiesta al Giudice di accertare la responsabilità dell'odierna esponente per la mancata riscossione di crediti a cagione un centinaio di sentenze pronunciate da vari Giudici di pace, relativamente a un ben superiore ammontare di cartelle, ciò senza accludere alcun preciso atto di individuazione delle pretese interessate e omettendo d'indicare metodi di oggettiva rilevazione delle posizioni interessate.

Al riguardo, prosegue l'Avvocatura, preme osservare che il ricorso dell'ente comunale ed il decreto di fissazione udienza, che indica la trattazione per la data del 16-9-2021, concedendo termini di costituzione sino al 27 luglio 2021, come affermato nel provvedimento del Giudice adito del 29 giugno 2021, sono stati notificati alla resistente il 7 luglio 2021.

Sono residuati, pertanto, per l'Ente di riscossione solo 13 giorni lavorativi per la costituzione in giudizio, le verifiche documentali e la consistente produzione documentale occorrente, da acquisirsi presso molteplici uffici e sedi.

Si tenga, infatti, conto della circostanza che le sentenze richiamate nel ricorso di controparte sono state emesse da molteplici giudici situati in tutta Italia e riguardano presunti crediti affidati in riscossione a differenti ambiti provinciali (alcune addirittura per crediti affidati in riscossione a Riscossione Sicilia Spa, società estranea all'AdER).

È evidente allora, prosegue l'Avvocatura, che la genericità e l'indeterminatezza della domanda attorea, da un lato, ed il brevissimo lasso temporale concesso per le verifiche e l'allegazione documentale in sede difensiva, dall'altro, minano le garanzie di difesa dell'ente di esazione al quale, invece, occorre il riconoscimento di un adeguato lasso temporale per poter partitamente ricostruire ciascuna singola posizione debitoria interessata.

Di conseguenza, l'Avvocatura ha proposto preliminarmente istanza per il differimento di udienza e dei termini per la produzione documentale in favore della parte resistente.

Nel merito, sull'inammissibilità dell'azione, il ricorso proposto, secondo l'Avvocatura, riguarderebbe materia non assoggettabile a giudizio

ad istanza di parte secondo la funzione affermata dal nuovo codice della Giustizia Contabile.

Tanto premesso, andrebbe immediatamente escluso che la presente azione sia ammissibile richiamando l'art. 172, lett. d), del codice di giustizia contabile riguardante la proposizione di giudizi ad istanza di parte.

L'art. 172, lett. d), stabilisce, infatti, che la Corte dei conti giudica su: "altri giudizi ad istanza di parte" "previsti dalla legge" e comunque appartenenti alle "materie di contabilità pubblica".

La norma è inclusa nella Parte V del Codice della giustizia contabile che disciplina lo svolgimento degli "Altri giudizi ad istanza di parte". Si tratta di disposizioni aventi natura di regolamento processuale, allorché la legittimazione riguardi parti diverse dalla Procura erariale (Parti II e III) e la materia non sia quella pensionistica (Parte IV), ma, piuttosto, quella della "contabilità pubblica".

Sta di fatto che la norma disciplina lo strumento (il quomodo) attraverso il quale l'azione può essere esercitata, ma non estende la giurisdizione contabile alla materia del

risarcimento del danno civile.

Vieppiù, nell'art. 172 C.G.C. (recitando: "i. La Corte dei conti giudica: a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali; b) sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali; c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 2n; d) 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") vengono indicati atti e/o provvedimenti con carattere di provocatio ad opponendum. I primi commi, infatti, indicano una serie di provvedimenti o atti sui quali la Corte può essere investita nell'attività giurisdizionale quali i rimborsi di quote inesigibili o gli emolumenti di funzionari e agenti (compresa la lett. c) che richiede la presenza di un titolo), la lett. d) prevede invece la possibilità di sottoporre al giudizio tutti gli atti o provvedimenti non previsti o prevedibili nei primi

tre, ma comunque meritevoli di tutela giuridica, evitando la rigidità del numerus clausus. Vero è che detto strumento è posto a disposizione di persone o enti diversi dallo Stato, tuttavia non ci si può discostare dall'impianto complessivo caratterizzato dalla necessità di un atto o provvedimento processuale o amministrativo che possa essere impugnato.

Nella fattispecie esaminata, controparte richiederebbe che venga accertato un suo credito senza indicare l'atto da impugnare.

I titoli indicati, le sentenze dei vari Giudici di pace, rientrano invero nella causa petendi.

Avvalendosi dell'istituto dell'istanza di parte, in tal modo il Comune di Venezia, a mezzo del suo patrocinante, elude le norme disposte in tema di Procedura di discarico per inesigibilità e reinscrizione nei ruoli ex artt. 19 e ss., D.Lgs. n. 112/99, norme di seguito meglio descritte.

Ciò nonostante, controparte - a fini risarcitori - espressamente introduce il presente giudizio con atto proposto ex art. 172 del d.lgs. 174/2016.

L'azione così proposta appare inammissibile,

anche sulla scorta della prevalente e più recente giurisprudenza contabile, dettagliatamente illustrata nelle pagg. 6-9 dell'atto di costituzione in giudizio cui si rimanda.

Del resto, la natura risarcitoria della domanda emerge anche laddove controparte quantifica la propria richiesta nelle somme che non sarebbero affluite nelle proprie casse in seguito alle iscrizioni a ruolo, nella sostanza facendo corrispondere la domanda giudizialmente posta con l'importo del danno asseritamente subito in ragione della lamentata mancata riscossione.

La domanda di controparte non riguarda, infatti, voci del rapporto contabile, somme riscosse e non riversate dall'agente della riscossione, e nemmeno la contestazione dei conti resi dall'esattore ma il pregiudizio patrimoniale che si assume derivato al Comune per l'asserito inadempimento di alcune obbligazioni dovute per la riscossione dei relativi crediti, in ragione di (un preteso e non provato) mancato svolgimento di taluni adempimenti.

Né la richiesta di condanna sarebbe conseguenza della specifica valutazione di precise fattispecie di inesigibilità, ovvero, il frutto del



cd. diniego di "discarico" dell'Ente impositore rispetto alle quote inesigibili per come attestate dall'ente a ciò preposto, che è il tipico oggetto dei giudizi ad istanza di parte previsto dal regolamento di procedura dinanzi alla Corte dei conti (giudizi che, peraltro, possono essere avviati da parte dell'Agente della riscossione dopo un formale e motivato provvedimento di diniego di discarico proveniente dall'Ente creditore ed assunto al termine di uno specifico procedimento).

Se l'iniziativa di controparte fosse ravvisata legittima, conclude l'Avvocatura, le somme oggetto della domanda giudiziale potrebbero essere richieste con tre diversi procedimenti e in tre momenti diversi:

- con il presente giudizio ad istanza di parte, proponibile senza limiti temporali, anche a riscossione pienamente in corso;
- con giudizio di responsabilità da avviarsi a cura del Procuratore presso la Corte dei conti;
- con il procedimento di diniego di discarico regolato dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. 13/4/1999, n. 112.

In altri termini, parte istante riterrebbe che

il legislatore avrebbe previsto che, sia nel corso dell'attività di esazione, sia al termine di questa, l'agente della riscossione possa essere chiamato, indipendentemente dalla circostanza che le sue attività siano o meno concluse, a corrispondere anche più volte - trattandosi di procedimenti con presupposti diversi - le medesime somme al soggetto impositore, e ciò benché in discussione siano le ragioni di credito e lo stesso rapporto di servizio (id est la procedura di riscossione mediante ruolo).

Anche sulla base delle considerazioni sopra proposte e delle paradossali e abnormi conseguenze di un tale quadro giuridico, la presente azione dovrà essere considerata inammissibile e, comunque, improcedibile.

Tutto ciò premesso la Procura erariale ha rassegnato le proprie conclusioni propendendo per la sussistenza della giurisdizione contabile e l'ammissibilità della domanda, nonché l'alternatività degli istituti applicabili a tutela delle ragioni creditorie delle Amministrazioni locali che hanno affidato a terzi il servizio di riscossione.

Chiamata la causa alla precedente udienza del

16 settembre 2021 in quella sede è stato disposto, su concorde parere di tutte le parti interessate, un differimento della trattazione, dando modo alle parti di precisare le proprie conclusioni anche rielaborando e meglio motivando le pretese economiche in argomento.

Pervenute "memorie autorizzate" da parte della Amministrazione locale istante, il giudizio è stato chiamato all'odierna pubblica udienza ed è passato in decisione alla luce della documentazione e delle argomentazioni in atti, ribadite alla discussione orale.

**Considerato in**

#### **DIRITTO**

A parere di questo Collegio, nella vicenda in esame si ravvisa, da un lato, la giurisdizione del giudice contabile ma, dall'altro, il difetto di legittimazione attiva della parte istante, con conseguente inammissibilità dell'azione proposta.

Nel merito dei fatti, la questione sottoposta al vaglio di questo Giudice contabile è stata variamente affrontata e risolta dalla giurisprudenza contabile di primo e di secondo grado.

Preso atto delle diverse soluzioni adottate nei diversi ambiti regionali e ben consapevoli

dell'inesistenza di una giurisprudenza ad oggi consolidata, il Collegio deve comunque aderire ad un orientamento giurisprudenziale, il tutto in assenza di un chiaro supporto legislativo.

Le parti hanno, come è logico che sia, introdotto le difformi argomentazioni citando, allegando e commentando la giurisprudenza favorevole ad una o ad un'altra tesi.

In tema di giurisdizione del Giudice contabile, pur risultando emessa una recentissima sentenza di Appello contraria (Sez. II 10 gennaio 2022 n.10), il Collegio aderisce alla tesi contraria che, o in virtù del principio della concentrazione delle tutele (Sez. Abruzzo 11 agosto 2021 n.214) o della materia, anche alla luce del "rafforzamento ed ampliamento" operato dall'art. 172 del c.g.c., (Sez. Lazio 19 gennaio 2022 n.25) conferma la giurisdizione, in linea con precedenti pronunciamenti (cfr oltre quelli citati dalle parti anche Sez. III 1° febbraio 2018 n.34 - Sez. Calabria 28 aprile 2020 n.119 - Sez. Calabria 28 dicembre 2020 n.421).

Entrando nel merito della questione il Collegio ritiene che lo stesso sia precluso per difetto di legittimazione attiva in capo all'Amministrazione

comunale.

Nel panorama giurisprudenziale evidenziato la richiesta risarcitoria o è stata valutata totalmente carente in punto di prova (Sez. Calabria 421/20) o parzialmente carente (Sez. II 34/18 - Sez. Calabria 119/20 - Sez. Abruzzo 214/21).

Le sentenze che sono entrate nel merito hanno ritenuto validamente instaurato un giudizio davanti al Giudice contabile, nella specie un giudizio ad istanza di parte.

In realtà, come detto, il Collegio ritiene che il giudizio attivato sia inammissibile sotto il profilo del difetto di legittimazione attiva.

Come testualmente riportato dalla Avvocatura distrettuale dello Stato, nella fattispecie in esame, l'opzione ermeneutica propugnata da controparte crea, da una norma meramente processuale (ovvero dall'art. 172 del Dlgs 174/2016) un'inammissibile azione di responsabilità che andrebbe ad aggiungersi a quella esperibile dalla Procura erariale (oltre che all'azione di esatto adempimento contrattuale esperibile dinanzi al Giudice Ordinario o al Giudice Amministrativo in materia di servizi pubblici, nonché alla procedura di discarico per inesigibilità ex artt. 19 e 20 del

D.lgs. 13/4/1999, n. 112).

Tale iniziativa, oltre a stridere con l'impianto normativo applicabile, addirittura anticipa (e sostituisce) nell'ambito del giudizio contabile, l'operato della Pubblica Accusa, senza assicurare in alcun modo al convenuto le garanzie del contraddittorio sia preprocessuale, sia processuale per quanto consentito nel processo contabile.

Nel caso di specie, il Collegio in linea con quanto riportato dalla Avvocatura, l'azione esercitata da controparte:

1. non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi previste da specifiche disposizioni di legge;

2. non vi sarebbe alcun intento di impugnare un atto o un provvedimento;

3. risulterebbe proposta, inammissibilmente, e, soprattutto, senza il preventivo esperimento, a prescindere dagli esiti, del procedimento amministrativo previsto ex artt. 19 e 20 D. Lgs. 112/99 cui è, de iure condito subordinata l'instaurazione di: "...controversie tra agenti della riscossione ed enti impositori in dipendenza del rapporto di affidamento del servizio di riscossione di entrate, in relazione alla richiesta

di accertamento della inesigibilità di crediti iscritti a ruolo" (Cass. S.U. 8568/18 ma vedasi anche Cass. S.U. 493/2006);

4. estenderebbe oltre modo, extra legem, all'agente della riscossione (finanziato e partecipato comunque dallo Stato, e, quindi, con conseguente ricaduta sul medesimo dei relativi oneri), un'ipotesi di responsabilità amministrativo contabile che, ex art. 1 L. 20/94, ha, invero, natura personale (ossia dei singoli funzionari e/o dipendenti) anche quando il danno sia commesso ledendo interessi di enti diversi rispetto a quelli di appartenenza (art. 1 L. 20/94 ultimo comma);

5. sottoporrebbe al giudizio della Corte dei conti la cognizione di una normale azione di responsabilità contrattuale ex artt. 1218 e 1223 c.c. "in corso di rapporto"; iniziativa che certamente esorbita dai limiti della giurisdizione del giudice contabile, essendo conoscibile, al limite ed in astratto, dal Giudice Ordinario o, a tutto voler concedere dal Giudice amministrativo, ove si ritenga, più correttamente, che la fattispecie è annoverabile nell'ambito delle concessioni di pubblico servizio di cui all'art. 133, comma 1 lettera c) c.p.a.

In sintesi, il Collegio riscontra l'inammissibilità dell'ingerenza nell'esercizio delle prerogative proprie della Procura Contabile.

Sul punto si richiamano la sentenza n. 66/2016 della Corte dei conti della Sicilia, nonché le sentenze nn. 69, 183, 184/2018 e 120/2019 della Corte dei conti della Calabria, le Sentenze 605/2020, 621/2020, 622/2020, 623/2020, 272/2021, 403/2021, 761/2021 ed altre della Corte dei conti della Campania, nonché la sentenza n. 427/2019 della Corte dei conti della Toscana.

In particolare, quest'ultima sentenza contiene un'analisi particolarmente pregnante sul tema, laddove il Collegio afferma che: "...occorre ora valutare la compatibilità della controversia avviata da ... con il cd "giudizio a istanza di parte", la cui cognizione è rimessa al giudice contabile, e ciò anche in relazione all'espressa eccezione di improcedibilità e/o inammissibilità sollevata da controparte. I giudizi ad iniziativa di parte, la cui disciplina era contenuta nel capo III del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1038 del 1933, ed oggi disciplinati dagli articoli 172 e ss. del nuovo codice di giustizia contabile,



rappresentano una categoria eterogenea di controversie all'interno della quale assumono particolare rilievo, attendendo alla materia esattoriale, i "ricorsi per rifiutato rimborso per quote inesigibili".

Occorre, però, valutare se la pretesa spiccatamente risarcitoria avanzata da ... nelle conclusioni del suo atto introduttivo, sia compatibile con la struttura del giudizio ad istanza di parte. A tal proposito occorre ricordare che, questa Corte (Corte dei conti Sicilia sent. 66/2016), con riferimento ad un giudizio riassunto da un ente concedente innanzi alla Corte dei conti, nei confronti dell'agente della riscossione, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, dopo la decisione con la quale il giudice ordinario aveva declinato la propria giurisdizione a favore del giudice contabile, ha avuto modo di affermare che "invero, non si può ritenere che tra la gamma dei giudizi astrattamente riconducibili a quelli ad istanza di parte possa essere annoverato il giudizio risarcitorio, solo perché trasferito dinanzi al giudice contabile per effetto di una pronuncia declinatoria della giurisdizione. Ciò significherebbe consentire alla PA, attraverso la

riassunzione del giudizio, di agire direttamente dinanzi alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, scardinando l'intero sistema della tutela dell'erario e dell'accertamento delle responsabilità che l'ordinamento ha demandato al Pubblico Ministero presso le Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti (negli stessi termini Corte dei conti Calabria 69/2018). In ogni caso, la Corte dei conti giudica della responsabilità di coloro che possano aver arrecato pregiudizio al pubblico erario attraverso l'input offerto dalla pubblica accusa (v. Corte dei conti Abruzzo sent. 228/2008) che è portavoce del superiore interesse pubblico dato dalla tutela delle pubbliche risorse e che solo occasionalmente coincide con l'interesse dell'eventuale pubblica amministrazione danneggiata. Non è possibile, pertanto, che la pretesa risarcitoria della parte istante possa trovare tutela in un giudizio instaurato dalla stessa innanzi al giudice contabile, potendo quest'ultimo decidere in merito ad eventuali compromissioni del pubblico erario solo su iniziativa del Pubblico Ministero che eventualmente, ravvisati nella fattispecie in esame i presupposti di un danno erariale, possa avviare

le opportune indagini e possa, quindi, confrontarsi con il presunto responsabile attraverso l'invito dello stesso a formulare deduzioni difensive e, in assenza di elementi utili per l'assoluzione, procedere con la chiamati in giudizio dello stesso per ottenere il ristoro.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, la pretesa risarcitoria avanzata da .... deve ritenersi inammissibile, ferma restando la possibilità, per la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, di intraprendere eventuali iniziative qualora ravvisasse ipotesi di responsabilità per danno erariale emergente dai fatti in esame". Per le ragioni individuate dalla giurisprudenza citata, specificamente riferita al nuovo rito contabile, si perviene all'inammissibilità del giudizio ad istanza di parte nella fattispecie de qua.

Ancor più puntuale appare la sintesi svolta nella recentissima sentenza n. 166/2020 pronunciata dalla Corte dei conti della Campania in merito a domande sostanzialmente simili a quella qui in discussione, proposte da un Comune della provincia di Napoli.

Rileva il Giudice campano: "Il presente

giudizio ha per oggetto la richiesta formulata dal Comune di ..., intesa ad accertare la sussistenza di un danno arrecato alle casse comunali per la mancata riscossione di tributi a causa delle omissioni e degli inadempimenti del concessionario, nella fattispecie Agenzia delle Entrate-Riscossione, affidataria del servizio di riscossione coattiva dei tributi.

Il Collegio, in primo luogo, deve esaminare l'eccezione preliminare di rito di difetto di legittimazione attiva del Comune di ..., formulata dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione, condivisa all'odierna udienza dal PM, sul presupposto che la domanda configuri una tipica ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva competenza del Procuratore regionale della Corte dei conti.

L'eccezione proposta è fondata.

Il Comune di ..., con l'atto introduttivo del giudizio, ha proposto la domanda giudiziale ritenendo la propria legittimazione attiva ai sensi dell'art. 172 C.G.C. La norma richiamata, collocata nella parte V del codice, denominata "altri giudizi ad istanza di parte", espressamente prevede che la

*Corte dei conti giudica:*

*a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali;*

*b) sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali;*

*c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211;*

*d) 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.*

*Posto che la pretesa azionata non rientra in alcuno dei giudizi tipici indicati nelle lettere a), b) e c), deve ritenersi che il ricorrente abbia voluto fondare la propria legittimazione sulla previsione di cui alla lettera d), che riproduce l'abrogato art. 58 del R.D. n. 1038/1933.*

*Parte attrice, nel ricorso depositato il 4 ottobre 2018, ha richiamato l'art. 172 del codice di rito, sul presupposto che ricomprenda anche azioni quali quelle relative al rapporto tra l'ente*

pubblico e l'esattore delle imposte che abbia violato gli obblighi derivanti dalla convenzione in essere con la pubblica amministrazione.

Osserva il collegio che la norma richiamata dal ricorrente, come norma di chiusura del sistema delle tutele, intende garantire posizioni giuridiche soggettive rientranti nelle tematiche proprie della finanza pubblica, purché queste non siano altrimenti protette da altre disposizioni contenute nell'ordinamento processuale contabile.

Al riguardo, va rilevato che quando il credito vantato deriva da inosservanza dolosa o gravemente colposa di obblighi di impiego o di servizio, la pubblica amministrazione deve farne tempestiva denuncia alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente che, a sua volta, ha la titolarità dell'azione di responsabilità amministrativa che esercita dopo l'espletamento di attività istruttoria proceduralizzata.

La titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale esclude, quindi, che la pretesa patrimoniale connessa ad un presunto danno erariale, possa essere esercitata dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento del danno attraverso un giudizio ad istanza di parte, essendo

la materia riservata all'ordinario giudizio di responsabilità, in cui l'amministrazione danneggiata deve limitarsi a proporre la denuncia di danno o ad intervenire ove sussistano i presupposti, a sostegno delle ragioni del pubblico ministero.

Inconferente è, poi, il richiamo, effettuato da parte ricorrente, alla disciplina di cui al .13.lgs. 13/4/1999, n. 112.

Gli artt. 19 e 20 del testo in parola, invero, prevedono una dettagliata procedura applicabile quando l'ente creditore ritenga di non potere scaricare l'agente della riscossione che reclami l'inesigibilità di talune quote iscritte a ruolo.

Ove, infatti, i controlli eseguiti dall'amministrazione siano sfavorevoli per il concessionario, questi può richiedere la definizione agevolata ovvero, in alternativa, può ricorrere alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 172 lett. a) del codice.

Da ciò consegue che, neanche sotto tale profilo, può ritenersi ammissibile la presente azione dell'ente impositore contro l'agente della riscossione.

Per le considerazioni che precedono il ricorso

*va dichiarato inammissibile".*

I principi interpretativi sopra proposti bene sintetizzano lo stato dell'ermeneutica in materia con riguardo alla funzione del giudizio ad istanza di parte all'interno del nuovo rito contabile, disegnato dal d.lgs. 174/2016, ed appaiono di conforto per resistere alle avverse affermazioni di ammissibilità dell'azione.

Per quanto concerne, infine, la liquidazione delle spese di giudizio la novità della questione, la particolarità della stessa e le oscillazioni giurisprudenziali in materia determinano la compensazione delle stesse.

**PER QUESTI MOTIVI**

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, definitivamente pronunciando sul giudizio ad istanza di parte n.31519 e respinta ogni contraria istanza ed eccezione, in difformità conformità delle conclusioni del Pubblico ministero,

**DICHIARA**

- a) La giurisdizione in materia della Corte dei conti;
- b) L'inammissibilità del giudizio ad istanza di parte per difetto di legittimazione attiva;
- c) La compensazione delle spese di giudizio.



Manda alla Segreteria per gli adempimenti  
conseguenti.

Così deciso in Venezia, nella camera di  
consiglio del 9 giugno 2022.

IL PRESIDENTE - RELATORE

F.to digitalmente

Carlo Greco

Depositata in Segreteria 16/08/2022

Il Funzionario preposto

F.to digitalmente

Stefano Mizgur