



Sent. 79/2024

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

composta dai seguenti magistrati:

Michele ORICCHIO	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Giudice
Gabriele PEPE	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte, iscritto al n. **74063** del registro di segreteria, promosso da **XXX** -, (p. iva **XXX**), con sede in **XXX** in persona del legale rappresentante **XXX**, rappresentata e difesa, giusta procura agli atti, dall'avv. **XXX** ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in **XXX**

contro

- AGENZIA DELLE ENTRATE -
RISCOSSIONE – in

breve **ADER** -, (c.f. 13756881002), in persona del Presidente p.t., con sede in **XXXX**, difesa e domiciliata come in atti dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato in **XXXX**

e nei confronti di

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

in riassunzione

ai sensi dell'art. 17, comma 4, c.g.c. del giudizio n.
37286/2021, instaurato da XXX dinanzi al Giudice di
Pace di XXX nei confronti di ADER, giusta ordinanza
della Corte Suprema di Cassazione Sezioni Unite Civili
n. 17742/2021, del 22.02.2023, resa sul regolamento
preventivo di giurisdizione proposto in analogo giudizio;
Visti il ricorso introduttivo e gli altri atti del giudizio;
Uditi nella odierna pubblica udienza, svoltasi con
l'assistenza del segretario Alessandra Polese, il relatore
Gabriele Pepe, l'avv. XXX per l'XXX, ed il
Rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del
S.P.G. Raffaele Cangiano.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, depositato in data
12.09.2023, l'XXX chiedeva l'accertamento
dell'inadempimento contrattuale e della responsabilità,
con conseguente condanna dell'ADER al pagamento
dell'importo dovuto per il mancato introito della somma
iscritta a ruolo, a titolo di sanzione amministrativa
pecuniaria, in relazione alla cartella di pagamento
emessa nei confronti di XXX, oltre maggiorazione da
ritardo e interessi moratori (o in subordine legali), con
ulteriore condanna del concessionario al risarcimento
del danno all'immagine

da liquidarsi in via equitativa, nonché al pagamento delle spese giudiziali.

Nello specifico, l'XXX, titolare del servizio di trasporto pubblico locale per il Comune di XXX, rappresentava di avere contestato all'utente XXX la percorrenza sul mezzo di trasporto senza il titolo di viaggio, irrogando così la relativa sanzione (verbale notificato il 9.6.2009). A fronte della mancata corresponsione della sanzione in misura ridotta e divenuto definitivo pertanto l'accertamento, parte ricorrente provvedeva a notificare, ordinanza-ingiunzione di pagamento e ad iscrivere a ruolo la somma dovuta, maggiorata *ex art.* 27 l. n. 689/1981, trasmettendone, infine, la minuta al concessionario per la riscossione, Equitalia Sud s.p.a. cui poi succedeva, ai sensi art. 1, comma 3, d.l. n. 193/2016, conv. in l. n. 225/2016, nella titolarità dei rapporti attivi e passivi, l'odierna ADER.

Quest'ultima non provvedeva a notificare alcuna cartella di pagamento al contravventore né atti interruttivi della prescrizione, determinando così lo spirare del termine quinquennale di legge, come accertato nel giudizio di opposizione *ex art.* 615 c.p.c., promosso dall'utente dinanzi al Giudice di pace di XXX che, con sentenza di accoglimento n. 37662/2016, passata in giudicato dichiarava l'intervenuta prescrizione del credito ed annullava la cartella esattoriale con condanna alle spese.

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

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

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

3. A seguito di declinatoria di difetto di giurisdizione del Giudice di pace, l'XXX, con ricorso in riassunzione ex artt. 17, comma 4, e 172, lett. d, c.g.c., ha adito questa Corte al fine di:

a) accertare *“la responsabilità di gestione di denaro pubblico da parte di ADER, quale incaricato di un pubblico servizio e agente contabile di XXX, ed il debito dell'ADER-Agenzia delle Entrate-Riscossione nei confronti XXX, scaturente dal rapporto dare ed avere tra concessionario ed ente impositore, costituito dal mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento n. XXX, emessa nei confronti di XXX, in quanto prescritta in ragione dell'inadempimento contrattuale e la responsabilità del Concessionario per la riscossione, non attivatosi per la riscossione nel termine massimo di legge;*

b) condannare la società affidataria del servizio di riscossione, al pagamento in favore di XXX di una somma pari alla sanzione amministrativa non riscossa/mancato introito pari ad € 232,27 oltre le maggiorazioni del 10% per ogni semestre di ritardo a decorrere dalla notifica dell'ordinanza di ingiunzione alla data della trasmissione del ruolo al concessionario, così come previste dall'art. 27 della Legge 689/1981 oltre interessi moratori, ovvero in subordine interessi legali, su detta somma ottenuta per il credito non riscosso, a far data dalla trasmissione del ruolo alla sentenza di accoglimento dell'opposizione ed oltre ulteriori interessi da detta data al saldo;

c) condannare, altresì, "l'ADER, Agenzia delle Entrate-Riscossione, ai sensi dell'art. 1226 cc., al risarcimento del danno da immagine in favore di XXX, da liquidarsi in via equitativa", con vittoria di spese.

4. Con memoria del 9.1.2024, la Procura contabile interveniva nel giudizio ai sensi dell'art. 175 c.g.c. e, nell'affermare la giurisdizione di questa Corte, concludeva per l'ammissibilità dell'azione di inadempimento contrattuale volta al ristoro del danno patrimoniale da mancato introito delle somme iscritte a ruolo, ritenendo, per contro, inammissibile l'ulteriore richiesta di danno all'immagine.

5. Instauratosi il contraddittorio, con atto di costituzione del 22.12.2023, l'ADER eccepiva, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire, sul presupposto che l'azione intrapresa dall'XXX avesse travalicato i confini dell'art. 19 d.lgs. n. 112/1999 ("discarico per inesigibilità") debordando nella

diversa azione di responsabilità erariale per la quale sussiste l'esclusiva legittimazione ad agire del Procuratore contabile territorialmente competente e, conseguentemente, fuoriuscendo dal giudizio a istanza di parte *ex art. 172 c.g.c.*; ne sosteneva, altresì, l'inammissibilità, in quanto attivata al di fuori dei casi previsti da specifiche disposizioni di legge, senza il preventivo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/1999. Sotto tale profilo, l'ADER deduceva il contrasto e l'elusione della disciplina che prevede uno specifico *iter* attraverso cui accertare se spetti all'Agente della riscossione il discarico dei carichi iscritti, vale a dire se l'omessa riscossione delle somme inserite nei ruoli derivi da un'inesigibilità fisiologica oppure sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore. A tal proposito, evidenziava come il controllo sull'inesigibilità risultasse esperibile soltanto a seguito del decorso dei termini previsti dall'art. 1, comma 684, l. n. 190/2014, per la comunicazione di inesigibilità a carico dell'Agente della riscossione (primo termine di scadenza 2026), difettando, nel caso di specie, il requisito dell'attualità dell'interesse ad agire, presupposto di ammissibilità della domanda; aggiungeva come, al contrario, risultasse vietata qualsiasi forma di controllo anticipato e generalizzato da parte dell'Ente creditore prima della scadenza dei ridetti termini, essendo ancora esperibile l'attività di riscossione. Evidenziava, altresì, come ai sensi del successivo comma 688, le quote inesigibili di valore inferiore o pari ad euro

300,00 non fossero assoggettate al controllo di cui al citato art. 19 d.lgs. n. 112/1999, salvo eccezioni espresse. Ancora deduceva l'avvenuto annullamento *ex lege* dei debiti di importo inferiore ad euro 1.000,00 previsto dall'art. 4 d.l. n. 119/2018, la sussistenza a suo carico di un'obbligazione di mezzi e non di risultato, la corresponsabilità dell'XXX nella causazione del danno per la ritardata consegna del ruolo ed infine l'infondatezza della domanda di risarcimento del danno all'immagine alla luce del quadro normativo e dei precedenti giurisprudenziali di riferimento.

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

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

DIRITTO

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

2. In via pregiudiziale, dev'essere affermata, *ex officio*, la Giurisdizione della Corte dei conti, atteso che l'art. 103, comma 2, della Costituzione ad essa attribuisce la cognizione sulle controversie "*nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*", tra cui quelle afferenti alla corretta gestione del pubblico denaro

da parte degli Agenti contabili. (Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023, 664/2023 e 665/2023).

In ragione della natura tendenzialmente generale della giurisdizione contabile, in difetto di espresse limitazioni legislative, rientrano, quindi, nella previsione dell'art. 103 cit. anche i giudizi tra l'Ente impositore ed il concessionario, orientati alla verifica dei reciproci rapporti di dare – avere e del conseguente risultato finale (Cass. Sez. Un. Civ., ordin. n. 5569/2023; Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023).

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

Come noto, l'art. 172, lett. d, c.g.c., nel riprodurre il contenuto dell'abrogato art. 58 r.d. n. 1038/1933, ha previsto - oltre le ipotesi tipizzate dalla legge - una categoria atipica e residuale di giudizi ad istanza di parte applicabile, altresì, a persone o Enti diversi dallo Stato. Trattasi, pertanto, di una categoria idonea ad includere anche le controversie il cui *petitum* origini dal rapporto di dare - avere tra l'XXX e l'ADER, rimanendo, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, senza attingere a profili risarcitori ad esso estranei in quanto inquadrabili nel diverso schema della responsabilità amministrativa (II Sez. Appello, sent. n. 10/2022 e 39/2023; Sez. Giur. Campania, sent. n. 445/2023 e 706/2023; Cass. Sez. Un. Civ., ordin. n. 5569/2023). Del resto, in tema di concessioni esattoriali ad assumere rilevanza sono le caratteristiche complessive del rapporto, attinente alla materia della contabilità pubblica, in considerazione degli interessi pubblici

sottesi, riguardanti, in particolare, la corretta gestione del denaro pubblico (Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023) che danno luogo a particolari forme procedurali previste direttamente dalla legge riguardanti il *modus operandi* di entrambe le parti (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 25/2022).

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

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

4. Affermata la giurisdizione della Corte dei conti unitamente alla legittimazione ad agire dell'XXX attrice, ai fini della decisione assume rilievo dirimente ed assorbente, in applicazione del principio della ragione più liquida, l'intervenuto annullamento automatico dei debiti di importo inferiore ad euro 1.000,00, previsto dall'art. 4 d.l. n. 119/2018, in vigore dal 24.10.2018, per l'incidenza interruttiva sul nesso causale della responsabilità in contestazione.

Al riguardo, detta disposizione prevede lo stralcio dei debiti fino ad euro 1.000,00 affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 (fra i quali ultimi rientrano

quelli oggetto del presente giudizio). In particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 1, sono automaticamente annullati i debiti di importo residuo (comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni), alla data di entrata in vigore del decreto, fino ad euro 1.000,00 risultanti da carichi affidati agli agenti della riscossione dall'01.01.2000 al 31.12.2010, anche riferiti a cartelle per le quali è già stata presentata dichiarazione di adesione alla definizione agevolata di cui all'art. 3 del medesimo decreto. L'annullamento è effettuato alla data del 31.12.2018.

Con riferimento ai debiti oggetto di stralcio, le somme versate prima del 24.10.2018 restano definitivamente acquisite, mentre quelle versate a partire da tale data se vi sono altri debiti eventualmente inclusi nella definizione agevolata anteriormente al versamento, sono imputate alle rate da corrispondersi per gli stessi; in mancanza, sono imputate a debiti scaduti o in scadenza; in assenza anche di questi ultimi, sono rimborsate ai sensi dell'art. 22, commi 1 bis, 1 ter e 1 quater d.lgs. n. 112/1999; a tal proposito, l'Agente della riscossione presenta all'Ente creditore richiesta di restituzione delle somme eventualmente riscosse (e riversate) dal 24.10.2018 al 31.12.2018. Nel caso in cui l'Ente creditore non dovesse erogare le suddette somme nei 90 giorni successivi alla richiesta, l'Agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare. Non possono comunque essere oggetto di annullamento automatico ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 119/2018, i debiti relativi a: 1) carichi recanti somme dovute a titolo di aiuti di Stato, crediti derivanti

da pronunce di condanna della Corte dei Conti, multe, ammende e sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna; 2) risorse proprie tradizionali previste dall'art. 2, paragrafo 1, lett. a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio del 26 maggio 2014; 3) imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione.

Dalla richiamata disciplina normativa, rileva il Collegio come le ipotesi di disapplicazione della predetta disposizione riguardino casi estranei all'oggetto del presente giudizio.

In proposito, la V Sez. della Corte di Cassazione con ordinanza n. 15471/2019 ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 d.l. n. 119/2018, la circostanza che si trattasse di carichi affidati all'Agente della riscossione entro i termini ivi previsti, perseguendo il legislatore il precipuo obiettivo di rendere più efficiente l'attività esattiva concentrando le risorse a disposizione del concessionario sulle quote più recenti o comunque di importo maggiormente rilevante e limitando alle stesse le ordinarie attività di recupero (ad esempio, interruzione dei termini prescrizionali attraverso la notifica di nuovi atti esattoriali). Ciò attraverso l'annullamento automatico di tutti quei debiti remoti, di minore entità e di difficile riscossione, per i quali è da escludersi possa crearsi un concreto pregiudizio al patrimonio dell'Ente (Sez. Giur. Puglia, sent. n. 742/2021; Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023).

Reputa, quindi, il Collegio che, indipendentemente dall'annullamento per prescrizione disposto dal Giudice

ordinario, l'annullamento *ex art.* 4 d.l. n. 119/2018 del credito vantato, in quanto inferiore ad euro 1.000,00, trovi in ogni caso applicazione trattandosi di *factum principis* ostativo alla concreta realizzazione della pretesa creditoria in questa sede avanzata per una non irragionevole scelta legislativa.

Ne deriva, coerentemente, come non possa reputarsi sussistente alcun nesso eziologico tra l'inoperosità dell'ADER e la mancata riscossione del credito in controversia dovendosi rilevare che, successivamente alla ridetta condotta omissiva è intervenuto un fatto, estraneo alla condotta della Agenzia convenuta, di per sé necessario e sufficiente a cagionare la mancata entrata per l'XXX.

Ne discende, come corollario, il rigetto della domanda di risarcimento del danno patrimoniale da mancato introito, in quanto l'azione intrapresa dall'Ente impositore, pur qualificabile in termini di verifica dei rapporti di dare e avere con l'ADER, risulta giuridicamente infondata, atteso che per i crediti minori riferiti ai ruoli consegnati dal 2000 al 2010 è intervenuto un annullamento per legge che ha interrotto il nesso causale tra la condotta dell'Agente della riscossione e la mancata entrata.

5. Venendo alla ulteriore richiesta di ristoro del danno all'immagine, il Collegio la ritiene inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

Come noto, la risarcibilità del danno all'immagine – inteso quale lesione del prestigio dell'Amministrazione, nella perdita di fiducia dei *cives* nella legalità ed efficienza dell'*agere publicum*, per l'effetto di condotte

illecite di soggetti ad essa legati da rapporto di servizio – presuppone, a norma dell’art. 51, comma 7, c.g.c., l’esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna – pronunciata nei confronti dei dipendenti Amministrazioni pubbliche oltre che degli organismi e degli Enti dalle stesse controllati, per i delitti perpetrati danno delle stesse - che viene comunicata alla competente Procura Regionale di questa Corte ai fini della eventuale attivazione di un procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato (Sez. Giur. Calabria, sent. n. 120/2019; Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023, 665/2023 e 706/2023).

Ne consegue, pertanto, l’inammissibilità dell’odierna domanda risarcitoria per danno all’immagine, in quanto la stessa risulta azionabile soltanto nell’alveo della responsabilità erariale e, conseguentemente, non può trovare autonomo ingresso nel presente giudizio ad istanza di parte.

Assorbita ogni altra questione.

6. Quanto alle spese di lite, il Collegio ne dispone la compensazione in applicazione dell’art. 31, comma III, c.g.c., in ragione della novità del *thema decidendum* complessivamente ricavabile dalla istanza di rifusione del danno patrimoniale, dalla declaratoria d’inammissibilità del risarcimento del danno all’immagine, nonché dal susseguirsi di interventi legislativi fortemente incidenti sulle condotte in contestazione, tra cui l’annullamento *ex lege* di cui all’art. 4 d.l. n. 119/2018 che ha determinato

un'attenuazione della responsabilità nella soccombenza dell'XXX.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER LACAMPANIA

definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, rigetta la domanda di risarcimento del danno patrimoniale da mancata entrata e dichiara inammissibile la richiesta di risarcimento del danno all'immagine, con compensazione delle spese di lite.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, all'esito della camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2024.

L'ESTENSORE

(Gabriele Pepe)

Firma digitale

IL PRESIDENTE

(Michele Oricchio)

Firma digitale

Depositata in Segreteria il giorno 13/02/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

(Firma digitale)