



SENT. 297-2021

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE**

**D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria **LONGAVITA** Presidente

Domenico **GUZZI** Consigliere

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Erika **GUERRI** Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio sull'appello **n. 58274** del registro generale, promosso  
dalla:

**-Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura**

**(C.C.I.A.A.) di Avellino** (C.F.: 80001290644-P.IVA

00533260642), con sede in Avellino alla P.zza Duomo n. 5, in

persona del Presidente, Ing. Oreste Pietro Nicola La Stella,

rappresentata e difesa -giusta delibera di Giunta Camerale n. 6 del

30.12.2020, nonché procura a margine dell'atto d'appello

depositato il 24 febbraio 2021- dall'Avv. Mario D'Urso e con lo

stesso elettivamente domiciliata presso lo Studio del dott. Ugo

Caminiti in Roma, alla Via Luigi Rizzo n. 50, il quale legale ha

indicato, ai fini delle comunicazioni e notificazioni di legge, il numero di fax 089.220460 e l'indirizzo pec: *studioavvdurso@pec.it*, appellante;

**contro**

**-ADER-Agenzia delle Entrate – Riscossione**, in persona del legale rappresentante p.t. (C.F.: 13756881002), rapp.ta e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi 12 è domiciliata *ope legis* (P.E.C.: *ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it*; fax 0696514000)-appellata;

**e nei confronti della**

**-Procura generale della Corte dei conti**, in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

**avverso**

**-la sentenza n.620/2020 della Sezione giurisdizionale regionale per la Regione Campania**, pubblicata il 17 dicembre 2020 e notificata il 30 dicembre 2020;

**VISTI** l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;

**UDITI**, nella pubblica udienza del 6 luglio 2021, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott. Giuseppe Riccardo Carlucci, il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, l'Avv. Mario D'Urso per la parte appellante, l'Avvocato dello Stato Generoso Di Leo, in sostituzione dell'Avvocato dello Stato Alfonso Peluso, per l'appellata Agenzia delle Entrate-Riscossione, nonché il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale, Cons.

Paola Briguori;

Ritenuto in

### FATTO

**1.** Con atto notificato via p.e.c. in data 24 febbraio 2021 (nei confronti tanto dell'Agazia delle Entrate-Riscossione quanto della Procura generale presso la Corte dei Conti) e depositato in pari data, la **Camera di Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Avellino** ha proposto appello avverso la sentenza n. 620/2020 della Sezione giur. Campania, pubblicata il 17 dicembre 2020 e notificata il 30 dicembre 2020.

Tale sentenza ha deciso il ricorso, proposto ai sensi dell'art. 172, lett. d), del codice della giustizia contabile (c.g.c.), approvato con il d.lgs n. 174/2016, con il quale il predetto Ente camerale aveva convenuto in giudizio **l'Agazia delle Entrate - Riscossione**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, formulando le seguenti domande conclusive: "1) **Accertare e dichiarare** la *mancata e/o incompleta e/o ritardata riscossione, anche coattiva da parte di Agazia delle Entrate-Riscossione, S.p.A., del "diritto camerale" della Camera di Commercio di Avellino di cui ai ruoli esecutivi alla stessa ritualmente trasmessi, per gli anni 2002-2014, per un importo complessivo di € 15.389.722,17 (14.495.201,83 + 894.520,34) oltre accessori; 2) **Condannare** la Società Agazia delle Entrate-Riscossione S.p.A. (ex "Equitalia Sud S.p.A.") in persona del l.r.p.t., in via principale al pagamento in favore della C.C.I.A.A. di Avellino della somma di € 15.389.722,17*

*(14.495.201,83 + 894.520,34) o della diversa somma che dovesse risultare di giustizia, oltre interessi legali e rivalutazione ed in via subordinata e/o alternativa, all'importo pari alla mancata redditività delle somme non riscosse, tenuto conto dei rendimenti medi annuali dei titoli "Rendistato", come rilevati dai dati ufficiali della Banca d'Italia, e comunque alla minor o maggior somma che codesta Ecc.ma Corte ritenga di quantificare, anche in via equitativa ex art. 1226 c.c., oltre interessi legali e rivalutazione".*

**2.** Nello specifico, la medesima sentenza, dopo aver dato atto della rideterminazione, operata in corso di causa dalla ricorrente, dell'importo ancora da incassare, a titolo di diritti camerali (da ultimo quantificato in euro 10.713.327,59, per effetto dell'esclusione dal giudizio dei ruoli per gli anni 2013-2014, consegnati all'Esattore nel 2017 e, dunque, non oggetto di prescrizione), nonché della conferma della richiesta della somma di euro 894.520,34 (a titolo di diritti camerali riscossi e non riversati all'avente diritto), ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso, per difetto di legittimazione attiva in capo alla parte attorea, con condanna della medesima al pagamento delle spese di giustizia.

Tutto ciò in accoglimento dell'eccezione formulata sul punto dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione, costituitasi in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, e motivata con il fatto che la domanda azionata configurerebbe una tipica ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno all'Erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva

competenza del Procuratore regionale della Corte dei conti.

Nello specifico, la sentenza impugnata in questa sede ha testualmente richiamato, per prestarvi adesione, ampi passaggi della motivazione di una precedente decisione (la n. 166/2020), pronunciata sempre della Sezione campana in relazione ad un altro giudizio ad istanza di parte (iscritto al n. 71335), coinvolgente l'Agenzia delle Entrate, quale affidataria del servizio di riscossione coattiva dei tributi, ed avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un danno per l'Erario, conseguente alla mancata riscossione di tributi a causa delle omissioni e degli inadempimenti del concessionario.

Ed invero, secondo la decisione richiamata e condivisa dalla Sezione campana:

a) l'art. 172 c.g.c., 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;

b) se il credito vantato deriva dalla inosservanza dolosa o gravemente colposa di obblighi di impiego o di servizio, la P.A. 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 procedimentalizzata;

c) la titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale esclude

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.

Al fine di giustificare la decisione di inammissibilità del ricorso, la sentenza n. 620/2020 ha, altresì, richiamato la decisione n. 489/2017 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana (relativa sempre ad un giudizio ad istanza di parte, per quanto non perfettamente sovrapponibile a quello qui considerato), ed ha sostenuto che la mera attinenza del ricorso ad *"una materia di contabilità pubblica"* non giustifica, di per sé, il riconoscimento della legittimazione attiva in capo al ricorrente.

Ha, infine, sostenuto che la fattispecie esaminata, con riferimento alla somma di euro 894.520, 34 (riguardante, nella prospettazione attorea, diritti camerali riscossi dall'ADER e non riversati all'avente diritto), avrebbe dovuto essere scrutinata con le forme proprie del giudizio di conto, e non già con quelle del giudizio a istanza di parte.

**3.** Avverso la predetta decisione n. 620/2020, ha proposto appello **la Camera di Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Avellino**, con il patrocinio dell'Avv. Mario D'Urso, formulando i seguenti motivi di gravame:

**A) Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.**

**172, lett. d, d.lgs n. 174/2016 e d.lgs n. 114 del 7.10.2019.**

**Giurisdizione della Corte dei Conti.**

Con tale motivo, l'appellante ha ribadito, anche con richiami giurisprudenziali (tra le altre, Cass., Sez. Unite, 28 febbraio 2020, n. 5595), l'appartenenza della presente controversia alla giurisdizione contabile, per contro contestata da controparte;

**B) Error in iudicando. Qualificazione giuridica dell'art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016 e s.m.i. Legittimazione attiva della C.C.I.A.A. di Avellino. Carenza e/o insufficienza di motivazione della sentenza n. 620/2020.**

Con tale motivo, l'appellante ha contestato l'affermazione del giudice di I grado, alla base dell'asserito difetto di legittimazione attiva della C.C.I.A.A., per cui la domanda attorea "*configura una tipica azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario*".

Tale affermazione risulterebbe violativa della realtà storica dei fatti, in quanto l'appellante, nel corso del giudizio di I grado, avrebbe più volte chiarito l'esclusione dalla domanda attrice di profili risarcitori (siccome rientranti nella diversa qualificazione giuridica della responsabilità erariale), sia per iscritto nella "comparsa difensiva" del 19.8.2020, sia nelle "Brevi note" depositate all'udienza pubblica del 10.9.2020 (da intendersi entrambe quali mera *emendatio libelli* rispetto alla domanda iniziale, connotata dall'assenza nell'azione intrapresa di qualsiasi profilo risarcitorio), sia nel corso della discussione orale.

Nello specifico, sarebbe stato chiarito che il *petitum* della domanda

era la "verifica contabile", di natura dichiarativa, del proprio diritto, in funzione "anticipatoria" rispetto al "giudizio di conto" ed alle connesse "dichiarazioni di inesigibilità", a tutela di risorse pubbliche di proprietà dell'ente pubblico, con riferimento al "diritto camerale" (anni 2002-2012), nonché di conoscere le ragioni del mancato riversamento di euro 894.520,34, già incassati allo stesso titolo, ben diversa essendo la funzione del giudizio di conto e, comunque, risultando escluso ogni profilo risarcitorio.

Del resto, si è soggiunto, la stessa Corte di Cassazione avrebbe qualificato il giudizio ad istanza di parte, ex art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016, come un giudizio "a forma processuale aperta" e, dunque, idoneo alla tutela di posizioni di natura contabile, a carattere dichiarativo, facenti capo ad un Ente pubblico (Cass., S.U., n. 22810/2020).

Per questa via, la disposizione in questione diverrebbe norma di riferimento per azioni di "mero accertamento" di risorse pubbliche in materia di contabilità pubblica, ammissibili ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., così come riconosciuto anche dal P.M. d'udienza nel giudizio di I grado.

Allo stesso modo, secondo l'appellante, sull'ammissibilità del presente giudizio non inciderebbe la mancata, previa attivazione della procedura amministrativa di "disarcico per inesigibilità" di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs n. 112/999 e s.m.i., attesa la dedotta, pacifica autonomia del giudizio ex art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016 e s.m.i. rispetto alla procedura in questione (ed allo



stesso giudizio di conto).

Il giudizio attivato ai sensi dell'art. 172 cesserebbe, dunque, di rivestire carattere residuale rispetto a quello di responsabilità ed a quello di conto, per assurgere a strumento di riferimento per azioni di mero accertamento di risorse pubbliche in materia di contabilità pubblica, ammissibili ex art. 103, comma 2, Cost., con l'esclusione di ogni profilo risarcitorio nei confronti dell'agente della riscossione o di contestazione circa l'attività svolta dallo stesso.

**C) Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016 e correttivo n. 114/2019.Motivazione erronea e contraddittoria. Rigetto della sentenza impugnata.**

Con tale motivo, l'appellante ha sostenuto la competenza per territorio della Sezione giur. Campania ad affrontare tutte le questioni concernenti la riscossione dei ruoli della C.C.I.A.A. di Avellino sia sotto il vigore della vecchia organizzazione di Equitalia sia sotto il vigore della nuova organizzazione dell'Agenzia delle Entrate -Riscossione.

Ha aggiunto che, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata, l'art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016 andrebbe considerato quale "strumento autonomo" per una tutela "anticipata" in favore di risorse pubbliche appartenenti allo Stato o ad Enti pubblici, avente natura di "mero accertamento" secondo i principi generali di diritto gius-processuale, (strumento) differenziato rispetto al giudizio di conto ed alle comunicazioni di

inesigibilità ad esso connesse.

Tale tipo di giudizio, inteso quale "processo a forma aperta", lungi dal rivestire carattere residuale ed atipico rispetto al giudizio di responsabilità ed al giudizio di conto, avrebbe una sua autonomia, consentendo una tutela "anticipatoria" (rispetto al giudizio di conto ed alle comunicazioni di inesigibilità) di risorse finanziarie pubbliche, attraverso pronunce di mero accertamento, in grado di garantire certezza giuridica (in senso positivo o negativo) con riguardo ad un diritto specifico di natura economica di proprietà di un Ente pubblico.

Allo stesso modo, la pronuncia di mero accertamento di cui al richiamato art. 172, risulterebbe autonoma rispetto all'attività di rendicontazione, alla disciplina del conto giudiziale ed alle comunicazioni di inesigibilità dell'agente della riscossione.

Con riferimento ai tempi ed alle modalità di presentazione delle dichiarazioni di discarico da parte dell'agente della riscossione, l'appellante ha affermato la necessità di tener conto anche delle proroghe dei termini per la riscossione, statuite dalle disposizioni che si sono succedute nel corso degli anni (art. 10, comma 2 ter, d.l. n. 35/2013, come modificato dal d.l. n. 210/2015, e dall'art. 1, commi 684-687, legge n. 190/2014, con le modifiche apportate dal d.l. n. 148/2017, convertito dalla legge n. 172/2017, e dall'art. 3, comma 20, d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018), considerato che tale normativa (consentendo all'agente contabile di proseguire nelle attività esecutive anche oltre il termine di

competenza dell'anno di riferimento) impedirebbe di considerare le relative partite indebitamente non riscosse (e perciò non scaricabili) o, al contrario, regolarmente dichiarate inesigibili e perciò scaricabili.

Da tutto quanto sopra visto, emergerebbe l'erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che la domanda attorea configurasse una tipica azione di responsabilità per danno erariale ed in quella in cui ha sostenuto che, con riguardo alla somma di euro 689.520,34, la fattispecie avrebbe dovuto essere esaminata nelle forme del giudizio di conto.

Tutto ciò a maggior ragione alla luce del fatto che il P.M. contabile, nelle conclusioni rassegnate nel giudizio di I grado, avrebbe riconosciuto la legittimazione attiva della C.C.I.A.A. di Avellino.

**D) Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione : a) art. 10, comma 2 ter, d.l. n. 35/2013, modificato dal d.l. n. 210/2015; b) art. 1, commi 684-687, legge n. 190/2014; c) art.1, comma 10-quinquies d.l. n. 148/2017, convertito dalla legge n. 172/2017; d) art. 3, comma 20, d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018, in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, commi 1-2-3-della Costituzione. Illegittimità costituzionale del regime di proroga cd "a scalare inverso".**

Con tale motivo, l'appellante si è diffusamente soffermato sui molteplici profili di incostituzionalità da cui sarebbe inficiato il regime di proroga cd "a scalare inverso" delineato dalle disposizioni

sopra indicate, con riferimento ai termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, richiamando (anche) l'ordinanza n. 84/2018 della Sezione giur. Abruzzo della Corte dei conti di rimessione della questione alla Corte Costituzionale (rimessione sfociata nella sentenza n. 51/2019 di inammissibilità, ma solo per il fare di essere, nella fattispecie scrutinata, l'agente della riscossione un soggetto privato e non pubblico).

**E) Error in iudicando. Violazione art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016. Fondatezza, nel merito, della domanda di parte appellante.**

Con tale motivo, l'appellante ha affermato la fondatezza, nel merito, della propria domanda, ribadendo che il relativo *petitum* - riformulato in *minus* in chiave di *emendatio libelli*- aveva ad oggetto solo la "verifica contabile" della consistenza del rapporto di dare ed avere tra l'agente della riscossione e l'Ente camerale, con esclusione di ogni profilo risarcitorio, comunque inteso.

Tale fondatezza emergerebbe dai dati contabili, all'uopo puntualmente riportati, forniti dallo stesso agente della riscossione.

In conclusione, l'appellante ha chiesto l'accoglimento del gravame e, per l'effetto, l'annullamento della sentenza n. 620/2020 della Sezione giur. Campania, con decisione in questi termini:

a) dichiarare l'ammissibilità del ricorso proposto dalla C.C.I.A.A. di Avellino ex art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016, sussistendo la relativa legittimazione attiva;

b) disporre il rinvio degli atti al primo Giudice ex art. 199, comma

2, c.g.c., per la prosecuzione del giudizio nel merito e la pronuncia sulle spese del grado d'appello;

c) sollevare questione di costituzionalità, con sospensione del presente giudizio, degli artt. 1, commi 684-687, legge n. 190/2014, 1, comma 10-quinquies d.l. n. 148/2017, convertito dalla legge n. 172/2017 e 3, comma 20, d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018, con riguardo al cd meccanismo "a scalare inverso", in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, commi 1, 2,3 della Costituzione, per le ragioni indicate nell'atto di appello, per "manifesta irragionevolezza" sia della previsione di un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra Ente creditore ed agente della riscossione sia perché l'attività di controllo spettante ad un Ente pubblico verrebbe ad essere svolta in condizioni di non effettiva parità, con riguardo al sistema di controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, definito "a scalare inverso", riferibile all'ADER spa (già Equitalia Sud, s.p.a), soggetto pubblico.

**4.** Con articolata memoria pervenuta il 23 giugno 2021, **l'ADER-Agenzia delle Entrate- Riscossione** si è costituita in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Con il predetto atto, l'Agenzia delle Entrate ha rimarcato che l'atto di citazione in appello sarebbe stato "nullamente" indirizzato solo alla Procura generale (pag. 4 della memoria), ha richiamato le difese ed eccezioni articolate nel precedente grado di giudizio, nonché dedotto l'inammissibilità e comunque l'infondatezza dell'avverso gravame.

A tal riguardo, ha sostenuto, in primo luogo, che i motivi *ex adverso* proposti sarebbero diretti a veicolare i dedotti profili di illegittimità costituzionale, più che a censurare l'erroneità della pronuncia di primo grado.

Nondimeno, tali profili risulterebbero *ab imis* inammissibili e comunque privi di rilevanza nel presente giudizio, siccome giammai idonei a determinare l'accoglimento della domanda di controparte, con reviviscenza della normativa abrogata.

Nel merito, l'Agenzia, dopo aver rimarcato che controparte avrebbe proposto, in primo grado, sostanzialmente una "domanda risarcitoria" (come sarebbe affermato nello stesso ricorso avverso), deducendo la responsabilità di ADER inerente al mancato rispetto di imprecisati obblighi di legge derivanti dall'assunzione dell'incarico di riscossione, ha dedotto l'impossibilità di ravvisare nell'ordinamento "*un ulteriore genus di responsabilità disponibile per la parte asseritamente danneggiata, da proporre dinanzi alla Corte dei conti*".

Nello specifico, l'ordinamento contemplerebbe, da un lato, la responsabilità di natura "contrattuale" proponibile dall'ente che si ritenga danneggiato dalla condotta tenuta dal soggetto investito del rapporto di servizio con esso e, d'altro lato, l'azione di danno erariale, proponibile dal Pubblico requirente innanzi alla Corte dei conti, ove questi ravvisi la sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito erariale, non ammettendo, per contro, l'esercizio di un'azione "ibrida" di responsabilità civile innanzi al Giudice

contabile, ad iniziativa dell'ente presuntivamente danneggiato.

Ciò troverebbe conferma nella sussistenza della giurisdizione contabile nelle ipotesi di "giudizi di conto" o "di resa del conto" (art. 139 e sg. e art. 142 del codice di giustizia contabile) ovvero di giudizi instaurati dalla Procura contabile.

Tuttavia, nel caso all'esame, non si verterebbe né in ipotesi di azione di danno erariale promossa dal Pubblico Requirente, né in ipotesi di contestazione delle risultanze contabili dell'attività dell'esattore e, dunque, di giudizio di conto.

Ed invero, l'Ente camerale, senza mai contestare i conti di gestione regolarmente trasmessi dall'Agenzia delle Entrate, lamenterebbe la presunta violazione della normativa di riferimento da parte dell'Agenzia, ipotizzando, ma non provando, illegittimi e reiterati comportamenti omissivi (asseritamente consistiti, in particolare, nel mancato compimento delle previste iniziative esattive, anche di natura coattiva).

Verrebbe, dunque, in rilievo una controversia avente ad oggetto, per come proposta dalla controparte, presunti inadempimenti attinenti al rapporto di servizio dovuto dall'odierna esponente, la cui tutela è attribuita alla Procura Erariale: di qui la carenza di legittimazione attiva in capo a controparte ritenuta dal Giudice di prime cure.

L'azione *ex adverso* esperita risulterebbe allora inammissibile per i seguenti motivi:

a) non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi previste da specifiche

disposizioni di legge;

b) risulterebbe proposta senza il preventivo esperimento ed a prescindere dagli esiti del procedimento amministrativo ex artt. 19 e 20 D.Lgs. n.112/1999, cui sarebbe, per contro, 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";

c) costituirebbe, a ben vedere, una non consentita ingerenza nell'esercizio delle prerogative proprie della Procura Contabile, unica legittimata a promuovere giudizi di responsabilità amministrativo-contabile in ipotesi di danno erariale;

d) estenderebbe, *extra legem*, ad un Ente (ADER, finanziato e partecipato comunque dallo Stato, e, quindi, con conseguente ricaduta sul medesimo dei relativi oneri), un'ipotesi di responsabilità amministrativo contabile, rivestente, ai sensi dell'art. 1 L. n. 20/94, natura strettamente personale (ossia dei singoli funzionari e o dipendenti);

e) trattandosi pacificamente di attività esattiva ancora in corso all'atto di instaurazione della lite, l'azione avversaria si atteggierebbe quale "*danno temuto contabile*", ciò anche in ragione della mancata conclamazione dello stato di inesigibilità delle pretese, atteso il mancato invio della relativa comunicazione (per l'attuale pendenza dei termini di legge).

In definitiva, le doglianze di controparte andrebbero fatte valere



nell'ambito della contestazione di specifiche comunicazioni di inesigibilità e ciò avvalendosi della procedura descritta e regolata, in via esclusiva, dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, laddove risultano tipizzati tempi e modalità dell'occorrente procedimento con riconoscimento di garanzie difensive in favore di entrambe le parti.

Prima del completamento di tali procedure, non risulterebbe, per contro, attivabile alcun giudizio tra le parti.

Sul punto, l'Agenzia delle Entrate ha sostenuto che, avendo il legislatore più volte posticipato i termini ultimi per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità da parte degli agenti della riscossione (quali previsti dall'art. 1, comma 684, della legge n. 190/2014 e s.m.i.) e non essendo allo stato i medesimi termini decorsi, nessun consolidamento del presunto diritto dell'avversaria potrebbe ritenersi intervenuto nel caso di specie.

L'azione dell'Ente camerale risulterebbe inammissibile anche per difetto di un interesse ad agire attuale e meritevole di tutela giuridica, paventando l'appellante un danno, in verità, non ancora verificatosi ed incerto nell'*an* e nel *quantum*.

In particolare, la Camera di Commercio lamenterebbe la mancata riscossione di importi iscritti a ruolo, a titolo di diritti camerali, con riferimento agli anni compresi tra il 2002 ed il 2012.

Tali ruoli sarebbero, però, stati consegnati tra il 2007 ed il 2015, con la conseguenza che la riscossione dei relativi importi sarebbe ancora in corso, non essendo mai venuti a scadenza i termini per

l'invio delle comunicazioni di inesigibilità ai fini del discarico.

L'Agenzia delle Entrate ha inoltre osservato che, in base alla normativa di riferimento, le informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni andrebbero fornite agli enti creditori, ai sensi dell'art. 36 del citato D.lgs. n. 112/1999 e del D.M. 22/10/1999, con i flussi informatici disposti nei termini di legge.

Ciò sarebbe regolarmente avvenuto, nelle forme di legge, anche nel caso di specie, risultando allora destituite di fondamento le doglianze avversarie sul punto.

La stessa Camera di commercio fruirebbe, da anni, e in aggiunta alle informative di legge, di apposito applicativo informatico, denominato "MONITOR ENTI", che consentirebbe una lettura facilitata dei flussi informativi imposti dalla legge.

In relazione al controllo di merito in ordine all'eventuale inesigibilità dei ruoli di competenza della controparte (tema pure tratteggiato nell'atto introduttivo di lite), l'Agenzia delle Entrate ha sostenuto che tale aspetto della riscossione coattiva esattoriale non sarebbe nella disponibilità delle parti, se non nei limiti di quanto previsto dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999, costituenti l'unica disciplina applicabile.

A mente delle richiamate disposizioni, il controllo in questione andrebbe svolto, per ciascuna singola quota, solo successivamente alla scadenza dei termini stabiliti per la presentazione delle c.d. comunicazioni di inesigibilità, e ciò nell'ambito di un procedimento

amministrativo reso in contraddittorio tra l'ente impositore e quello esattore, dettagliatamente disciplinato dagli stessi artt. 19 e 20.

La Camera di Commercio, inoltre, nell'eccepire la mancata produzione delle predette comunicazioni di inesigibilità da parte di ADER, non terrebbe conto della circostanza, ben nota, per cui il legislatore ha posticipato più volte il termine ultimo, a tutt'oggi non ancora scaduto, per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità da parte degli agenti della riscossione.

Conseguentemente, dovendosi ritenere la riscossione delle quote d'interesse tuttora in atto, sino alla scadenza dei suddetti termini (e sino alla consegna della comunicazione di inesigibilità), gli importi iscritti a ruolo risulterebbero ancora utilmente richiedibili agli obbligati, con conseguente emersione dell'intempestività del controllo di inesigibilità di cui si duole l'ente camerale.

In definitiva, la disciplina di cui agli artt. 19 e 20 del dlgs n. 112/99 non consentirebbe un controllo di merito indiscriminato su tutte le quote non ancora riscosse, prima ancora che siano scaduti i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità.

Ulteriore profilo di inammissibilità dell'azione della Camera di Commercio sarebbe rappresentato dalla circostanza per cui difetterebbe un danno certo, liquido ed esigibile, ovvero, cristallizzato nel suo valore, al momento della relativa proposizione.

Nello specifico, l'Ente camerale auspicerebbe una statuizione di condanna "dinamica", dovendosi ipotizzare un danno (o un rapporto di dare - avere) progressivamente modificabile -in riduzione- in

corso di causa, o successivamente alla stessa, man mano che il "non riscosso" sia (poi) riscosso o, addirittura, annullato in seguito a provvedimenti di sgravio emessi dalla Camera di commercio medesima o per legge, o, ancora, in ragione di pronunciamenti emessi dall'autorità giudiziaria eventualmente adita dai contribuenti.

Ciò sarebbe comprovato dal fatto che, nel breve lasso temporale intercorso fra la domanda giudiziale ed il 30/4/2020, il residuo in riscossione si sarebbe già ridotto di circa due milioni di euro, con ulteriore riduzione nel periodo successivo, sino alla celebrazione del giudizio di appello.

In definitiva, secondo l'Agenzia, un eventuale controllo di merito sull'inesigibilità, potrebbe essere avviato dall'Ente impositore solo dopo che siano decorsi i termini previsti dall'art. 1, comma 684, della legge n. 190/2014 e s.m.i..

In ogni caso, poi, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n.112/1999, la valutazione di merito andrebbe comunque svolta dall'Ente a campione, per singole partite di ruolo, con la necessità, altresì, che l'atto di contestazione notificato dall'ente impositore all'agente della riscossione contenga, a pena di nullità, l'indicazione analitica dei vizi riscontrati nell'attività di riscossione e la descrizione delle corrette modalità di esecuzione dell'incarico.

Per contro, la Camera di Commercio, in spregio al procedimento amministrativo precisamente delineato dall'art. 20 del D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, avrebbe preferito chiedere al Giudice di

accertare la sussistenza o meno di carenze nella gestione dei crediti, senza neppure ipotizzare quali e, soprattutto a quale specifico credito queste sarebbero riferibili.

In altri termini, l'appellante invocherebbe l'applicabilità dell'art. 20 del d.lgs. n. 112/99, tuttavia disattendendo il procedimento che tale norma delinea, sino addirittura ad arrivare a chiedere acriticamente al Giudice la liquidazione dell'intero importo residuo, calcolato, peraltro, in misura completamente errata.

Sul punto, l'Agenzia delle Entrate si è diffusamente soffermata sulle disposizioni in rilievo (art. 1 della Legge 23/12/2014, n. 190, nel testo attualmente in vigore dopo le modifiche apportate dall'art. 6, comma 12-bis, D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 dicembre 2016, n. 225, dall'art. 1, comma 10-quinquies, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172, e, successivamente, dall'art. 3, comma 20, D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136), per giungere alla conclusione che le stesse risulterebbero ben chiare ed insuscettibili di equivoco alcuno sulle questioni sollevate da controparte.

Le medesime disposizioni, lungi dal comportare un'abnorme proroga dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità a danno degli Enti creditori, sarebbero state adottate dal legislatore in corrispondenza dell'approvazione in sede legislativa delle varie edizioni della cosiddetta "Definizione

*agevolata dei carichi iscritti a ruolo*" (cd. rottamazione delle cartelle), che ha consentito ai contribuenti di regolare la propria posizione debitoria con decurtazione di sanzioni e interessi.

Conseguentemente, la *ratio* sottesa agli interventi di proroga dei termini, sarebbe stata quella di evitare l'avvio insensato della procedura di discarico per inesigibilità in un momento in cui i contribuenti potrebbero regolare la loro posizione debitoria usufruendo di agevolazioni previste *ex lege* rispetto alla misura e ai tempi ordinari del pagamento.

Coerentemente e ragionevolmente, pertanto, il legislatore avrebbe indicato un nuovo termine per l'avvio del procedimento di inesigibilità, fissandolo in un momento successivo alla scadenza dell'ultima rata prevista e al termine del procedimento di rendicontazione delle operazioni agli Enti.

L'indicazione di tali termini andrebbe, dunque, inserita in un disegno del legislatore pienamente coerente.

L'appellante invocherebbe, dunque, l'applicabilità della procedura di verifica dell'inesigibilità in un momento precedente alla conclusione delle procedure di riscossione, pretendendo di appurare se siano inesigibili o meno crediti dei quali non è stata conclamata l'inesigibilità ed anzi, rispetto alle quali sono intervenuti interventi normativi certamente rilevanti nel presente giudizio quale *ius superveniens* immediatamente applicabile.

Di più: evitando di consultare le rendicontazioni puntualmente poste a sua disposizione nelle forme individuate dalla legge,

l'appellante pretenderebbe che sia il Giudice a determinare irregolarità nella gestione della riscossione neppure adombrate *in nuce* in sede di atto introduttivo.

Con riferimento, poi, all'asserito *error in iudicando* sulla violazione e falsa applicazione delle disposizioni che hanno introdotto il regime di proroga c.d. "a scalare inverso", l'Agenzia delle Entrate ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 190 c.g.c., sul presupposto che, trattandosi di eventuale omessa pronuncia, dal gravame non si evincerebbero le circostanze di fatto o di diritto rilevanti in ordine alla richiesta di riforma della sentenza.

In ogni caso, quanto all'evocata illegittimità costituzionale delle norme *de quibus*, il motivo risulterebbe inammissibile per difetto di rilevanza, atteso che la prospettata questione di illegittimità costituzionale non si presenterebbe come pregiudiziale rispetto alle questioni trattate nel presente giudizio.

Non sarebbe, infatti, ravvisabile alcun rapporto di rigorosa e necessaria strumentalità tra la risoluzione della questione sollevata e il progredire verso l'esito del giudizio principale nel senso che quest'ultimo non possa essere definito in assenza della risoluzione del giudizio incidentale.

Quanto poi, alle censure di incostituzionalità delle norme richiamate, in disparte il profilo della dedotta inammissibilità, l'Agenzia delle Entrate ne ha sostenuto l'infondatezza, in quanto le stesse avrebbero introdotto un sistema innovativo e straordinario, ma connotato da intrinseca ragionevolezza e coerenza, siccome

intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare, così come asseritamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 51/2019) e dalla stessa Corte di Cassazione (sentenza n. 11972 del 19/06/2020).

L'Agenzia delle Entrate ha, inoltre, sostenuto l'infondatezza, nel merito, della domanda di parte appellante.

Sul punto, ha osservato, in primo luogo, che, in sede di conclusioni nel giudizio di primo grado, controparte avrebbe disposto una modificazione della domanda, con asserito, radicale mutamento del *petitum* e della *causa petendi* originariamente indicati.

Le stesse conclusioni di cui all'appello sarebbero riferite ad un *petitum*, riformulato in *minus* (e con mutamento della causa petendi) con riferimento ai ruoli relativi alle sole annualità 2002/2012 ("*avente ad oggetto solo la verifica contabile della consistenza del rapporto di dare ed avere tra l'agente della riscossione e l'ente camerale, escluso qualsiasi profilo risarcitorio*").

Senonché, i carichi sarebbero facilmente evincibili dalle scritture contabili (trasmesse all'interno del conto della gestione, regolarmente anno per anno e mai contestate) e la nuova quantificazione, avvenuta in fase di conclusioni, sarebbe il risultato della modifica della *causa petendi*, essendo l'esclusione di annualità avvenuta tenendo conto della pendenza delle attività di riscossione



e senza l'introduzione, da parte dell'Agenzia, di elementi nuovi per l'appellante.

L'Agenzia delle Entrate ha, dunque, eccepito il mutamento della domanda, con relativa inammissibilità.

Nel merito, l'Ente camerale contesterebbe il danno per mancata riscossione di tutti gli importi iscritti a ruolo riferiti agli anni di imposta 2002/2012 (peraltro consegnati all'agente della riscossione solo dal 2007), senza tener conto della possibilità che l'attività di riscossione possa prolungarsi, e anche dare, infine, esiti negativi (circostanza, tuttavia, non ancora determinatasi nel caso di specie, ove non è stata comunicata all'ente l'inesigibilità delle specifiche quote).

In ogni caso, l'inesigibilità delle somme vantate nel caso di specie non potrebbe reputarsi né acclarata, né definitiva, essendo la riscossione di tali crediti ancora in corso.

Conseguentemente, le affermazioni avversarie risulterebbero prive di fondamento e sprovviste di ogni supporto probatorio.

Quanto all'asserita domanda proposta nel ricorso in primo grado, in via "subordinata e/o alternativa" da controparte, attinente alla "mancata redditività" delle somme, l'Agenzia ha rimarcato che sulle somme iscritte a ruolo maturano gli interessi previsti dalla legge (art. 30 d.P.R. n. 602/1973), interessi che la stessa legge pone a carico dei debitori, e non certo dell'Ente esattore.

In definitiva, il mancato incasso di alcune delle somme iscritte a ruolo non dimostrerebbe affatto la mancata attivazione delle

procedure e non attesterebbe di per sé un'inesatta esecuzione dell'incarico alla riscossione, non sussistendo equivalenza/automatismo tra l'esistenza del carico residuo e la responsabilità dell'agente della riscossione.

Tutto ciò, ferma restando la ribadita necessità di valutare le ragioni della mancata riscossione nell'ambito della procedura di inesigibilità dettagliatamente descritta dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999 e l'impossibilità di esperire un controllo sull'inesigibilità delle quote prima che questa si sia determinata, e cioè prima dell'invio della comunicazione di inesigibilità nei termini concessi dal legislatore.

L'Agenzia delle Entrate ha, infine, sostenuto l'infondatezza delle argomentazioni avversarie in ordine all'ipotizzato mancato riversamento parziale del riscosso, (quanto meno) per non aver considerato gli aggi ed i compensi di propria competenza sugli importi riscossi.

Per contro, i dati acclusi alla costituzione nel giudizio di primo grado di Agenzia delle Entrate - Riscossione, nonché i conti giudiziali regolarmente resi, dimostrerebbero l'avvenuto, integrale riversamento alla Camera di commercio, di tutte le somme di sua pertinenza, entro le scadenze di legge.

Tutto ciò senza tralasciare che tali fattispecie di valutazioni sarebbero di esclusiva pertinenza del giudizio di conto e, dunque, non azionabili con il presente giudizio.

Allo stesso modo, risulterebbero infondate le doglianze avversarie sulla mancata resa, dall'agente della riscossione all'ente impositore,

dell'informativa di legge con riguardo alle attività svolte, e in corso di svolgimento, per la riscossione dei ruoli affidatigli.

Nello specifico, al termine di ogni esercizio, l'Agenzia avrebbe sempre fornito a controparte il conto di gestione, da ultimo quello inviato per l'anno 2020, che riguarda anche tutti i carichi residui a far data dal 2000 (e quindi anche ruoli non oggetto della presente controversia), nonché dato risposta alle richieste di informazioni avanzate, seppure in forma non analitica e generica, dalla Camera di Commercio.

L'Agenzia ha poi evidenziato la limitatezza dei poteri a disposizione dell'esattore, a ragione dell'esiguo valore economico di gran parte delle singole quote iscritte a ruolo della Camera di Commercio a titolo di diritti camerali, rimarcando, altresì, che i soggetti debitori degli Enti camerali sarebbero imprese commerciali, caratterizzate da esistenza effimera, perché soggette a possibili casi di insolvenza e di procedura concorsuale.

In definitiva, rispetto all'attività di recupero, tuttora in corso, non sarebbero sussistenti e/o dimostrati inadempimenti di sorta, i quali sarebbero, anzi, esclusi dai dati riportati in memoria sui soggetti debitori e le iniziative procedurali all'uopo assunte.

I medesimi dati varrebbero, altresì, a contrastare le eccezioni di intervenuta prescrizione dei crediti, adombrate da controparte.

Infine, l'Agenzia delle Entrate, nel contestare la quantificazione operata dall'Ente camerale in ordine alle somme (asseritamente) dovute, ha reiterato, per l'ipotesi di riconoscimento di una sua

responsabilità aquiliana, l'eccezione di prescrizione in relazione a tutti i carichi resi esecutivi anteriormente al 22 maggio 2015.

In conclusione, l'Agenzia delle Entrate ha chiesto il rigetto dell'appello, per inammissibilità e/o infondatezza dello stesso, con conferma integrale della sentenza impugnata, nonché, in via gradata, la riduzione della pretesa attorea.

**5.** Con atto pervenuto in data 24 giugno 2021, la **Procura generale** ha rassegnato le proprie conclusioni.

Nello specifico, dopo aver puntualmente richiamato le vicende del giudizio di I grado ed i motivi d'appello, l'Organo requirente ha ritenuto il gravame meritevole di condivisione in ordine alla sussistenza della *legittimatio* ad agire della Camera di Commercio, alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione, all'uopo richiamati (sentenze n. 22810/2020 e 5595/2020).

Ha, in particolare, evidenziato che la Camera di Commercio, nel corso del giudizio di prime cure, aveva precisato il *petitum in minus*, affermando in sede di *emendatio libelli*, la sua intenzione di escludere ogni possibile profilo risarcitorio, che sembrava emergere dalla domanda introduttiva del giudizio e su cui si sarebbe soffermato, invece, il primo giudice per dichiarare l'inammissibilità della domanda.

Ha, dunque, rimarcato, con richiami giurisprudenziali, i presupposti della *cd emendatio libelli*, ritenuta sussistente nella fattispecie in rilievo.

Ha aggiunto che la domanda avanzata in primo grado, in realtà, sarebbe stata composta da due distinte richieste: una di natura accertativa e l'altra, consequenziale, di natura risarcitoria.

Conseguentemente, secondo la Procura generale, anche in assenza della precisazione dell'istante in sede di *emendatio libelli*, il primo giudice avrebbe potuto ritenere ammissibile la domanda quanto alla prima richiesta e inammissibile quanto alla seconda, per carenza di legittimazione attiva, trattandosi di pretesa enucleabile nel giudizio di responsabilità.

Con riferimento allo specifico motivo di gravame relativo all'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva, l'Organo requirente ha, in primo luogo, richiamato la giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla natura tendenzialmente generale della giurisdizione contabile, dotata di propria *vis expansiva*, in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica, in quanto tale esplicantesi anche in relazione alla verifica dei rapporti di dare ed avere, con relativo risultato contabile finale, tra agente della riscossione ed ente titolare del credito da riscuotere.

Ha, dunque, sostenuto che, nella fattispecie all'esame, il riconoscimento della legittimazione ad agire dell'Ente camerale, quale soggetto impositore, nei confronti di Equitalia (ora Agenzia delle Entrate-Riscossione) costituirebbe logico corollario della delimitazione (ribadita dall'appellante in questa sede) del *thema decidendum* all'accertamento delle posizioni *dare-avere* con

l'agente della riscossione.

In tale prospettiva, proprio la previsione di cui all'art. 172, lett.d), c.g.c. costituirebbe il fondamento di tale azione di accertamento sul dare-avere, con legittimazione attiva intestata al soggetto impositore del tributo (nel caso all'esame, la Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, ente pubblico dotato di autonomia funzionale), attesa la rappresentata necessità di intendere, in questi termini, la suddetta norma, laddove prevede che *"la Corte dei conti giudica... 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"*

Con riferimento, infine, alla dedotta questione di legittimità del complesso di norme (da ultimo, art. 68, c.4, dl 18/2020 conv. dalla l. 27/2020-cd. decreto Cura Italia) che hanno disposto nel tempo le proroghe del termine in sede fiscale, la cui decorrenza comporta la inesigibilità dei crediti ed il decorso del termine per il controllo di merito circa le attività concrete di riscossione compiute dal concessionario (meccanismo c.d. a scalare inverso), la Procura generale, pur rimettendosi alla decisione del Collegio, ha ritenuto la predetta questione priva di rilevanza in questa sede.

Tutto ciò in quanto la Sezione d'appello sarebbe chiamata a decidere solo sull'ammissibilità della domanda, essendo per contro rimessa l'eventuale pronuncia sul merito al giudice di primo grado.

In ogni caso, la predetta questione apparirebbe infondata,

soprattutto se riferita alle ultime norme adottate, considerata la natura emergenziale delle proroghe disposte con il decreto Cura Italia anche in materia fiscale, le quali troverebbero un giuridico fondamento proprio nella eccezionale e grave situazione pandemica da covid 19.

In conclusione, la Procura generale ha chiesto l'accoglimento dell'appello, con rinvio del giudizio al primo giudice ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c. e condanna della parte soccombente alle spese di giudizio.

**6.** Con note esplicative del 26 giugno 2021, pervenute il 29 giugno 2021, la difesa della Camera di Commercio ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate con l'atto d'appello, ribadendo che:

a) il reale *petitum* della domanda riguarderebbe, in via diretta ed esclusiva, solo la "verifica contabile", di natura dichiarativa, del dare-avere tra concessionario ed ente pubblico, con riguardo ai ruoli dei diritti camerali per gli anni 2002-2012;

b) tale domanda, perseguente una finalità autonoma, riconosciuta e tutelata dall'ordinamento, sarebbe ammessa ex art. 172, lett. d, d.lgs n. 174/2016, quale "strumento autonomo" a tutela di risorse pubbliche appartenenti ad un Ente pubblico, destinato ad assumere carattere centrale e non più "residuale" rispetto al giudizio di responsabilità ed a quello di conto;

c) attraverso la citata disposizione risulterebbe possibile l'esercizio, innanzi al giudice contabile, di una "nuova ed autonoma azione" di

“mero accertamento (affermativo o negativo)”, secondo la classica distinzione delle azioni gius-processuali (di accertamento, condanne e costitutive);

d) la predetta azione, proprio perché avente natura di “mero accertamento” secondo i principi generali di diritto gius-processuale, si differenzerebbe, sotto il profilo dogmatico e logico-giuridico, rispetto al “giudizio di conto” ed alle “comunicazioni di inesigibilità” di natura amministrativa di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs n. 112/99, ad esso connesse.

Con riferimento, infine, alla dedotta incostituzionalità delle norme che hanno previsto il c.d. meccanismo delle “a scalare inverso”, la Camera di Commercio ha sottolineato che la medesima questione è stata di recente riproposta all’esame della Corte Costituzionale (ordinanza n. 9/2021 del 31 maggio 2021 della Corte Conti, Sez. giur. Abruzzo)

**7.** Alla pubblica udienza del 6 luglio 2021, l’Avv. Mario D’Urso, per la parte appellante, e l’Avvocato dello Stato Generoso Di Leo, per l’appellata Agenzia delle Entrate-Riscossione, hanno, con articolate argomentazioni, insistito per l’accoglimento delle conclusioni di cui ai propri scritti difensivi.

A sua volta, il P.M. contabile, Cons. Paola Briguori, ha ribadito, in maniera articolata, le conclusioni rassegnate con l’atto scritto.

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** In via preliminare, il Collegio si limita a rilevare che il riferimento,



operato dall'Agazia delle Entrate-Riscossione, alla circostanza (peraltro non oggetto di chiara e specifica eccezione) per cui l'atto di appello risulterebbe "nullamente" indirizzato solo alla Procura generale (unico soggetto espressamente citato a pag. 23 del predetto atto), nella sua equivocità, risulta ampiamente superato ed assorbito dall'intervenuta, rituale notifica del gravame anche nei confronti dell'Agazia medesima, che si è costituita in giudizio, svolgendo ampie ed articolate difese, come sopra diffusamente riportate.

**2.** Tutto ciò rilevato in via preliminare, il presente appello risulta fondato e va, dunque, accolto nei termini sottoindicati.

Sul punto, giova osservare che le controversie, come quella all'esame, intercorrenti tra l'Agente della Riscossione e l'Ente pubblico impositore ed incentrate sulla verifica dei rapporti di dare-avere tra gli stessi, rientrano pacificamente nella giurisdizione della Corte dei Conti, atteso che *"..la giurisdizione contabile ha (..) natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis expansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così fra le tante Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546) e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato contabile finale di detti rapporti"* (così, da ultimo Corte di Cassazione, Sez. Unite, 28 febbraio 2020, n. 5595, richiamata anche dall'appellante; in termini analoghi, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 28 aprile 2020, n. 85).

D'altro canto, in termini più generali, costituisce principio del tutto consolidato, discendente dall'art. 103, comma 2, Cost., quello dell'appartenenza alla cognizione del giudice contabile di tutte le controversie in cui si faccia comunque questione della corretta gestione di denaro pubblico da parte di un agente contabile (in termini, tra le altre, Cass, Sez. Unite, 20 ottobre 2020, n. 22810).

La sussistenza, nella fattispecie all'esame, della giurisdizione contabile è stata, invero, correttamente riconosciuta anche dalla sentenza impugnata in questa sede (pag. 11), con statuizione non oggetto di gravame da parte dall'appellata ADER.

La medesima sentenza ha, inoltre, dichiarato l'inammissibilità del ricorso, proposto ai sensi dell'art. 172, lett. d, c.g.c., per difetto di legittimazione attiva in capo alla parte attorea.

Tutto ciò per avere il giudice di I grado ritenuto, in accoglimento dell'eccezione dispiegata dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione, che la domanda azionata configurasse *"..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"* (pag.6).

Nondimeno, tale ultima conclusione non può essere condivisa, in quanto non trova riscontro, a giudizio del Collegio, negli atti presenti nel fascicolo relativo al giudizio di I grado.

Dai predetti atti risulta, infatti, che la parte attorea, tanto in sede di comparsa difensiva depositata in data 19 agosto 2020 (pagg. 4, 6 e 10) quanto nelle note depositate all'udienza del 18 settembre

2020 (ed esposte oralmente alla stessa udienza, come riportato nel relativo verbale), ha precisato e ribadito espressamente l'assenza nella domanda di profili risarcitori, ritenuti di competenza esclusiva della Procura contabile, nonché l'attinenza del *petitum* alla (sola) verifica della consistenza del rapporto dare-avere tra concessionario ed Ente pubblico, ai fini dell'accertamento circa la sussistenza di un credito della Camera di Commercio verso l'Agenzia in relazione ai ruoli del periodo 2002-2012 (per effetto dell'esclusione dal giudizio, richiesta in corso di causa, dei ruoli per gli anni 2013-2014), *"essendosi concluso per essi il periodo di riscossione avente durata quinquennale"*.

D'altro canto, (già) il ricorso introduttivo del giudizio di I grado parla(va) testualmente di controversia non trovante fondamento nel giudizio di responsabilità né in quello di conto, pur concludendo con la formulazione di due distinte domande, come sopra puntualmente riportate (la prima di accertamento/declaratoria della *"mancata e/o incompleta e/o ritardata riscossione, anche coattiva da parte di Agenzia delle Entrate-Riscossione, del "diritto camerale" della Camera di Commercio di Avellino di cui ai ruoli esecutivi alla stessa ritualmente trasmessi..."* e la seconda di condanna dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione al pagamento in favore della C.C.I.A.A. di Avellino delle somme ivi puntualmente indicate) e pur contenendo riferimenti all' *"oggettivo danno economico"* che l'Ente camerale avrebbe patito in conseguenza dei comportamenti (asseritamente) negligenti dell'Agenzia nella riscossione dei ruoli

consegnati, ovvero dei diritti camerali (pagg.6 e 17).

In realtà, l'atto introduttivo della causa fa riferimento ad un'azione concernente una *"materia di contabilità pubblica in cui il petitum dedotto in giudizio (...) riguarda la consistenza del rapporto di dare-avere tra il concessionario della riscossione e l'Ente camerale, con riguardo al "diritto camerale" per gli anni 2002-2014", restando esclusi i profili risarcitori che rientrano nella diversa qualificazione giuridica della responsabilità amministrativa, la cui attivazione è compresa nella competenza esclusiva del P.M. contabile"* (così, pag. 11).

Tutto ciò dopo aver sottolineato *"..l'ammissibilità del ricorso in esame, fondandosi su "un petitum originante dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore, non involgendo, dunque, direttamente profili risarcitori rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa "* (così, pag. 10).

In ogni caso, come anticipato, la parte attorea ha provveduto successivamente a precisare e circoscrivere espressamente il *petitum*, rimanendo, in ogni caso, nei limiti della consentita *"emendatio libelli"*.

A tale ultimo riguardo, giova osservare che, per consolidata giurisprudenza, la c.d *"emendatio libelli"* ricorre ogniqualvolta si *"incida sulla "causa petendi", in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul "petitum", nel senso di ampliarlo o limitarlo per*

*renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere” (così, tra le altre, Cass., 15 gennaio 2019, n. 834, citata anche dalla Procura generale nelle proprie conclusioni, e richiamante Cass. 20/07/2012 n. 12621, Cass. 28/01/2015 n. 1585 e, da ultimo, Cass. 13/8/2018 n. 20716).*

*Per contro, sussiste "mutatio libelli" quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un "petitum" diverso e più ampio oppure una "causa petendi" fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d'indagine e si spostino i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo" (così, la già citata Cass. n. 834/2019; in termini analoghi, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 28 maggio 2021, n. 200).*

*Orbene, nella fattispecie all'esame, connotata dalla mera precisazione del "petitum" e dalla limitazione dello stesso ad una pretesa già chiaramente formulata nel ricorso introduttivo, nel permanere, comunque, del fatto costitutivo della medesima pretesa e senza l'introduzione di una domanda obiettivamente nuova, ricorre indubbiamente una ipotesi di mera e consentita "emendatio libelli".*

*Tutto ciò a maggior ragione alla luce dell'evidente connessione della domanda, come risultante dalla predetta "emendatio", alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio con l'atto introduttivo (in termini,*

Corte Cass., 7 settembre 2020, n. 18546).

Resta, dunque, confermato che l'oggetto della controversia in discussione è rappresentato dalla (mera) verifica contabile, di natura dichiarativa, dei rapporti dare-avere tra Camera di Commercio ed Agenzia della Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli consegnati dalla prima alla seconda per la riscossione del diritto camerale negli anni 2002-2012, in funzione del solo accertamento delle (eventuali) ragioni di credito dell'Ente impositore verso l'Agenzia.

**2.a)** Si pone allora la necessità di verificare se, sotto il profilo dei "limiti interni" della giurisdizione contabile, la medesima controversia possa o meno essere "veicolata" innanzi al giudice contabile (nella cui giurisdizione, come detto, sicuramente rientra) attraverso lo strumento delineato dall'art. 172, lett. d), d.lgs n. 174/2016.

E' appena il caso di precisare che le menzionate disposizioni dell'art. 172, ponendosi in sostanziale continuità con l'art. 58 dell'ormai abrogato R.D. n. 1038/33, hanno così statuito:

*"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”.*

In altri termini, si tratta di verificare se la Camera di Commercio di Avellino abbia o meno legittimazione attiva ad adire il giudice contabile, investendo il medesimo, attraverso il meccanismo processuale di cui si è detto, della controversia avente ad oggetto il *petitum*, come sopra puntualmente ricostruito e delineato.

Il Collegio ritiene che una simile legittimazione, nel caso di specie, sussista, tenuto conto del fatto che, *“...con la previsione di «altri giudizi ad istanza di parte» [ex art. 58 R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 ed art. 172, lett. d, c.g.c.], il legislatore ha introdotto una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite [qui sicuramente rispettato per quanto già detto] che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un. 10/2/2009, n. 5463)”* (così, da ultimo, Corte Cassazione, Sezioni Unite, 20 ottobre 2020, n. 22810; in termini analoghi, Corte Cass., Sezioni Unite, 28 febbraio 2020, n. 5595 e Corte Conti, Sez. III d'Appello, 1 febbraio 2018, n. 34).

Nello specifico, la Corte di Cassazione, con la richiamata sentenza n. 22810/2020, ha ritenuto non accoglibile l'interpretazione (restrittiva) fornita dalla ricorrente ADER, in forza della quale l'art. 172, lett. d., c.g.c. *“non «creerebbe» un'azione di responsabilità,*

*da aggiungersi a quelle esperibili dalla Procura della Corte dei conti, ma avrebbe un valore «meramente ricognitivo» della possibilità di agire in giudizio, sempre che una norma - di valore sostanziale - configuri un'azione tipica, di competenza del giudice contabile, norma che, nella specie, non esisterebbe».*

Nel contempo, ha escluso anche la dedotta violazione dei limiti interni della giurisdizione contabile, rimarcando l'oggetto specifico della domanda azionata (*"accertamento dei rapporti di dare e avere tra le parti in causa e la conseguente responsabilità dell'agente incaricato della riscossione per la condotta inadempiente tenuta nell'esercizio della sua attività in ordine alla gestione dei crediti tributari dell'ente"*), nonché la stretta attinenza della controversia alla materia contabile.

In definitiva, l'art. 172, lett. d, c.g.c., nell'avvalorare l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi ad istanza di parte", configura un valido strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172 (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Lazio, 21 settembre 2018, n. 489, confermata da Sez. III d'Appello, 25 giugno 2021, n. 310). Tutto ciò sempre che si tratti di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario



e l'ente pubblico impositore e che rimane, senza travalcarlo, all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, siccome rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa.

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

Sul punto, va rimarcato che la giurisprudenza della Corte di Cassazione riconosce pacificamente l'ammissibilità delle azioni di mero accertamento (ove finalizzate, come nel caso all'esame, alla verifica di un diritto già sorto e non al riscontro di una mera situazione di fatto; in termini, tra le altre, Cass., 30 novembre 2017, n. 28821), precisando, altresì, che *"L'interesse ad agire con un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attuale verificarsi della lesione d'un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sulla esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, non superabile se non con l'intervento del giudice (cfr., ex aliis, Cass. n. 16262/15; Cass. n. 13556/08;*

Cass. n. 17026/06)" (così testualmente, Cass, 6 luglio 2016, n. 13791).

Allo stesso modo, la giurisprudenza contabile tende ad ammettere l'ammissibilità delle azioni di mero accertamento proposte, proprio nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 58 r.d. 1038/33 (oggi art. 172, lett. d, c.g.c.), nelle materie devolute alla propria giurisdizione (così, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 12 ottobre 2015, n. 677; id., Sez. I d'Appello, 15 febbraio 2012, n. 69), valorizzando, tra l'altro, la natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, 27 dicembre 2018, n. 283).

La controversia qui in rilievo non trova, inoltre, fondamento né nel giudizio di responsabilità (per l'evidenziata assenza nella domanda azionata di profili risarcitori), né nel giudizio di conto (cui è estranea una finalità di mero accertamento, potendo sfociare, ai sensi degli artt. 145 e ss c.g.c., a seguito della verifica della irregolarità della gestione complessivamente svolta dall'agente contabile, con i relativi risultati, quali consacrati nel conto all'uopo presentato e debitamente parificato dall'Amministrazione, in una pronuncia di condanna del medesimo agente contabile per il debito/ammanco di cui sia riconosciuto responsabile), né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte (riguardanti situazioni specifiche, diverse da quella qui in rilievo).

Più in particolare, l'azione di accertamento azionata in questa sede

si connota per autonomia "funzionale" e dei relativi presupposti rispetto tanto al giudizio di responsabilità quanto al giudizio di conto.

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

Non persegue, pertanto, un accertamento di merito sulla sussistenza o meno degli specifici elementi strutturali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave) ovvero della responsabilità contabile (irregolarità/deficienze/ammanchi nella gestione dell'agente contabile, non dovuti a causa al medesimo non imputabile), in vista della possibile adozione di pronunce di condanna.

Viene, dunque, in rilievo un'azione non sovrapponibile a quella per danno erariale, riservata in via esclusiva alla Procura contabile, come tale dotata di sicura ammissibilità.

Aggiungasi che la soluzione qui propugnata valorizza appieno, in termini di completezza ed effettività, la competenza del giudice contabile sulle materie di contabilità pubblica, ex art. 103, comma 2, Cost., consentendogli, una volta adito attraverso lo strumento "aperto" di cui all'art. 172, lett. d, c.g.c., di conoscere controversie che, pur attenendo alle predette materie, non trovano fondamento,

per il peculiare *petitum* che le contraddistingue, nelle forme processuali "tradizionali" del giudizio di responsabilità e/o di conto, sì da realizzare una tutela ulteriore e "rafforzata" delle ragioni erariali.

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

D'altro canto, le medesime conclusioni, con particolare riferimento al (limitato) profilo, qui in rilievo, dell'ammissibilità del ricorso, non risultano inficiate dal richiamo, per contro operato dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione, alla circostanza della mancata, previa attivazione della procedura delineata dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999, in tema di discarico per inesigibilità.

Ed, infatti, secondo quanto già rilevato dalla giurisprudenza contabile, tale procedura risulta alternativa rispetto alla formulazione di apposito ricorso innanzi alla Corte dei Conti (Corte Conti, Sez. I Appello, 12 giugno 2009, n.399).

Allo stesso modo, in maniera alquanto significativa, il nuovo codice della giustizia contabile di cui al d.lgs n. 174/2016 non prevede che il giudizio ad istanza possa essere introdotto dall'Amministrazione interessata solo previa attivazione e/o definizione della procedura amministrativa menzionata, la quale, proprio a ragione della natura

amministrativa che la connota, non può incidere sul sistema normativo che disciplina la giurisdizione contabile (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Campania, 5 ottobre 2017, n. 350, confermata da Sez. II d'Appello 28 aprile 2020, n. 85).

In definitiva, il giudizio ad istanza di parte di cui all'art. 172 c.g.c. attivato in questa sede va ritenuto fattispecie autonoma e distinta rispetto alla procedura in questione, come confermato dalla circostanza per cui la medesima procedura risulta finalizzata, in via diretta ed immediata, (unicamente) all' "accertamento dell'inesigibilità del credito erariale per cause non imputabili all'esattore" (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Campania, n. 350/2017).

**3.** Per tutto quanto sopra visto, il presente appello va accolto, con conseguente riconoscimento della legittimazione attiva della C.C.I.A.A. di Avellino ex art. 172, lett. d, c.g.c. ed ammissibilità del relativo ricorso.

All'accoglimento dell'appello, intervenuto a seguito di decisione che investe unicamente una questione preliminare, consegue, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c. la rimessione degli atti al primo Giudice, perché in diversa composizione si pronunci sul merito del giudizio, ivi comprendendo la dedotta questione di costituzionalità, nonché sulle spese del presente grado d'appello.

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, in composizione collegiale, definitivamente

pronunciando:

SENT. 297/2021

**-ACCOGLIE l'appello proposto dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Avellino,**

con conseguente riconoscimento della legittimazione attiva della stessa al giudizio di cui all' art. 172, lett. d, c.g.c. e dell'ammissibilità del relativo ricorso;

**-RIMETTE gli atti**, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c., al primo Giudice per la prosecuzione del giudizio nel merito, nei termini di cui in parte motiva.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

IL Consigliere ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO)

(dott. Fulvio Maria LONGAVITA)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria

30 LUGLIO 2021

Il Dirigente

(dott.ssa Sabina Rago)

Firmato digitalmente