



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 106/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli Presidente

Eugenio Musumeci Giudice

Alessandra Molina Giudice - Relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a **istanza di parte**, iscritto al n. **RG 74024** del registro di segreteria, promosso dall'**A.N.M. - Azienda Napoletana Mobilità SpA** c.f. 06937950639, (Società a Socio Unico, soggetta, fermo l'indirizzo del Comune di Napoli, alla direzione e coordinamento di **NAPOLI HOLDING s.r.l.**, con sede in Napoli alla Via G. Marino 1 - 80125, in persona dell'Amministratore Unico, ing. Nicola Pascale, elettivamente domiciliata per questo solo atto in Napoli, alla via Chiatamone 53/c presso lo Studio dell'avv. Donato Palmieri (c.f. PLMDNT79B15F839G) che lo rappresenta e difende in virtù di procura generale rilasciata in data 03.08.2020 per Notar Dott. Luigi Pomponio Rep 9110 - Racc 2700, la quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni di Cancelleria e le notificazioni all'indirizzo di posta certificata donatopalmieri@avvocatinapoli.legalmail.it

Contro

ADER- AGENZIA ENTRATE- RISCOSSIONE (C.F. 13756881002) in

persona del Presidente p.t., rapp.to difeso e dom.to come in atti
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Napoli alla via Diaz, 11 pec:
napoli@mailcert.avvocaturastato.it;

ADER- AGENZIA ENTRATE- RISCOSSIONE (C.F. 13756881002) in
persona del Presidente p.t (C.F. 13756881002) in persona del legale
rapp.te p.t. dom.to presso la sede in Roma alla via Giuseppe Grezar n.
14 - pec protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it

Nei confronti della

Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania in
persona del P.R. p.t. dom.to presso la sede in Napoli alla via
Piedigrotta, 61, PEC: campania.procura@corteconticert.it;

in riassunzione ai sensi dell'art. 17 c. 4 c.g.c. del giudizio R.G.
37253/2021 instaurato dalla Azienda Napoletana Mobilità spa dinanzi
al Giudice di Pace di Napoli nei confronti di ADER -AGENZIA
ENTRATE- RISCOSSIONE, giusta ordinanza della Corte di
Cassazione SS.UU. Civili n. 17742/2021 del 22.02.2023

Visti il ricorso introduttivo e gli altri atti del giudizio;

Chiamata la causa nella pubblica udienza dell'11 gennaio 2024,
svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono
presenti, per la Procura, il S.P.G. dott. Mauro Senatore, per l'ANM
l'avv. Donato Palmieri. Nessuno è comparso per l'ADER

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, depositato in data 21 luglio 2023, l'Azienda
Napoletana Mobilità spa, chiedeva l'accertamento
dell'inadempimento contrattuale e della responsabilità, con

conseguente condanna dell' Agenzia Entrate - Riscossione, nella qualità di concessionario, dell'importo dovuto per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria irrogata con cartella di pagamento emessa nei confronti di Luongo Luigi e, per l'effetto, condannare la convenuta al pagamento di € 259,69 oltre maggiorazione del 10% per ogni semestre di ritardo e interessi moratori (o in subordine legali), con la ulteriore condanna accessoria dello stesso Concessionario, ai sensi dell'art. 1226 c.c., al risarcimento del danno all'immagine da liquidarsi in via equitativa, nonché al pagamento delle spese giudiziali.

A sostegno della domanda formulata, l'ANM s.p.a. contestava l'inadempimento del citato Concessionario nell'esazione del ruolo di cui alla menzionata cartella esattoriale emessa in danno del Sig. Luongo Luigi, da ritenersi riconducibile alla sentenza del Giudice di Pace n. 38521/2018, con la quale era stata accolta l'opposizione avanzata dal citato contribuente ai sensi dell'art. 615 c.p.c. avverso la suddetta pretesa esattoriale per intervenuto decorso del termine di prescrizione.

2. Più nello specifico, parte ricorrente, titolare del servizio di trasporto pubblico locale per il Comune di Napoli, rappresentava di aver contestato a un utente la percorrenza sul mezzo di trasporto senza il titolo di viaggio, irrogando così la relativa sanzione (verbale notificato a mani il 30.01.2009).

Atteso il mancato pagamento della sanzione irrogata in misura ridotta, e divenuto definitivo pertanto l'accertamento, l'ANM spa, in qualità di

ente creditore, provvedeva a notificare ordinanza ingiunzione e, successivamente, a iscrivere a ruolo ordinario la somma dovuta maggiorata ex art. 27 della legge n. 689 del 1981, trasmettendo la minuta del ruolo ad Equitalia Sud spa, concessionario *ex lege* per la riscossione coattiva del credito, sicché il ruolo diveniva esecutivo ed inviato al concessionario.

Nelle more, l'Agente delle Entrate Riscossione succedeva a titolo universale nei rapporti attivi e passivi ad Equitalia SpA, ai sensi dell'art. 1 comma 3 del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016.

Tuttavia, l'Agente della Riscossione non provvedeva a notificare alcuna cartella di pagamento al contravventore- ovvero a notificare atti interruttivi della prescrizione- determinando così lo spirare del termine quinquennale di prescrizione, come accertato nell'ambito del giudizio di opposizione ex art. 615 cpc incardinato dal contribuente avverso la cartella di pagamento, nel giudizio dinnanzi al Giudice di pace di Napoli, conclusosi con sentenza di accoglimento dell'opposizione n. 38521/2018.

Si legge nella sentenza - passata in giudicato- che *"l'opposizione de qua deve ritenersi fondata in fatto ed in diritto per intervenuta prescrizione, essendo decorso il termine quinquennale di cui all'art. 28 l. 689/81 dalla data di notifica della suddetta ingiunzione di pagamento alla data di notifica dell'opposta cartella, stante la mancanza di atti interruttivi della prescrizione ex art. 2943 c.c. per cui il relativo diritto di riscossione deve ritenersi estinto per prescrizione"*

2.1. Sicché con atto di citazione notificato il 09.06.2021 l'Azienda napoletana mobilità conveniva in giudizio la Concessionaria della riscossione innanzi al Giudice di Pace di Napoli, per la declaratoria di inadempimento contrattuale per la mancata riscossione di quanto iscritto a ruolo.

2.2. In pendenza dell'istaurato giudizio, l'Agenzia delle Entrate - Riscossione proponeva, con ricorso notificato il 30.06.2021, regolamento preventivo di giurisdizione per sentire accertare e dichiarare l'inammissibilità della domanda formulata dall'ANM spa per difetto assoluto di giurisdizione o, in via subordinata, per sentire affermare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti e, in linea ancora più gradata, quella del giudice amministrativo- giudizio rubricato al N. R.G. 17742/2021 Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili.

Il suindicato regolamento preventivo di giurisdizione veniva definito con ordinanza della Cassazione SS.UU. n. 5569/2023, pubblicata il 22.02.2023, con la quale veniva dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti in quanto il giudizio di cui al proposto regolamento di giurisdizione era ritenuto inquadrabile tra "*... gli altri giudizi ad istanza di parte disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016) e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato...Si tratta di una categoria << aperta >> di giudizi...che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori*

pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile quale agente contabile di un ente (sotto forma di <<società in house>>) titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della <<contabilità pubblica>> e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti ..."

Concludeva la S.C. a mezzo dell'ordinanza in parola che " ...risultando l'azione proposta...dalla società ANM finalizzata a conseguire quanto dovuto dall'ADER (non attivatasi per il recupero del credito esattoriale nel termine massimo di prescrizione), quale agente contabile nell'ambito della propria gestione, essa avrebbe dovuto essere promossa dinanzi al giudice munito di giurisdizione a decidere sulla responsabilità contabile, ovvero davanti alla Corte dei Conti, venendo in rilievo un danno erariale a carico del patrimonio sociale dell'ANM spa..."

2.3. L'ANM, con il ricorso in epigrafe, riassumeva quindi il giudizio innanzi a questa Corte ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 26.8.2016 n. 174. Più in particolare, sulla base di quanto affermato dalla Suprema Corte, riteneva sussistente la propria legittimazione attiva a proporre il presente "giudizio di conto a mezzo del giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 lett. d) cgc", richiamando al riguardo anche l'orientamento del giudice contabile secondo cui deve ritenersi ammissibile il ricorso con riferimento alla richiesta di refusione delle somme riferite ai canoni non riscossi in quanto prescritti e non più riscuotibili, ovvero la richiesta di accertare il debito scaturente dal rapporto dare e avere tra esattore ed ente impositore. In via gradata, per il caso in cui si dovesse

ritenere il contenzioso quale giudizio avente ad oggetto la responsabilità amministrativa dell'ADER ai fini del riconoscimento risarcitorio di un danno erariale, come tale non esercitabile dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento, precisava di aver notificato il ricorso anche al Procuratore Regionale della Corte dei conti, a valere quale denuncia dell'ANM spa danneggiata.

Evidenziava che il rapporto tra l'ADER e l'Ente creditore è disciplinato dagli artt. 19 e ss. del d.lgs. n. 112/1999 e trattasi quindi di un rapporto di concessione. Tuttavia, argomentava che gli interventi legislativi degli ultimi anni avrebbero inciso sul termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità producendo l'effetto di sospendere i poteri di diniego al discarico dell'ente impositore, ma non sulle cause di perdita del diritto al discarico. L'agente della riscossione sarebbe obbligato a svolgere tutte le azioni coercitive e cautelari per assicurare all'ente impositore il recupero dei propri introiti per non essere sottoposto a sanzioni e penalità. Ed in particolare è testualmente previsto dal citato art. 19 co. 2 lett. e) che costituiscono causa di perdita del diritto al discarico *"a) la mancata notificazione imputabile al concessionario, della cartella di pagamento, entro il quinto mese successivo alla consegna del ruolo [...]; e) la mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo, se imputabile al concessionario; sono imputabili al concessionario e costituiscono causa di perdita del diritto al discarico i vizi e le irregolarità compiute nell'attività di notifica della cartella di pagamento e nell'ambito della procedura esecutiva [...]"*. Sussisterebbe inoltre la possibilità dell'ente impositore ove si ritenga lesa dall'esecuzione di agire per chiedere nei

confronti del concessionario il risarcimento del danno subito, la cui domanda sarebbe condizionata solo al previo compimento dell'esecuzione stessa.

Nel merito, precisava che nell'ambito del rapporto tra l'Ente impositore e l'Agente per la riscossione, dal momento della trasmissione del ruolo, la fase di riscossione rientrerebbe negli esclusivi compiti del Concessionario, che ha l'onere di porre in essere tutte le attività per la notificazione corretta e tempestiva della cartella di pagamento, e dei successivi atti per l'esazione coattiva del credito affidato. Il diligente e tempestivo compimento degli atti esecutivi da parte del concessionario sarebbe in grado di comportare la salvaguardia del diritto rispetto all'estinzione per prescrizione dello stesso e, dunque, anche l'assicurazione di tale effetto rientrerebbe a pieno titolo ai sensi dell'art. 1170 cc nell'ambito della responsabilità del concessionario incaricato. La ricostruita successione dei fatti evidenzierebbe l'esclusiva colpevole condotta del concessionario in ordine all'intervenuta prescrizione del diritto di credito vantato dall'Azienda, che avrebbe regolarmente notificato il verbale di accertamento di violazione/irrogazione della sanzione amministrativa, rendendo esecutivo il ruolo nei termini di legge mentre, al contrario, alcuna attività sarebbe stata eseguita da parte del concessionario della riscossione, il quale non solo non avrebbe notificato la cartella di pagamento ma nulla avrebbe prodotto nel giudizio innanzi al Giudice di pace, in violazione degli obblighi imposti dalla legge al concessionario medesimo, ai sensi dell'art. 50

co.2 e 3 del DPR 602 del 1973, gravanti fino alla rendicontazione finale, con conseguente danno patrimoniale da mancato introito.

In particolare, l'inadempimento dell'ADER alla riscossione del credito vantato dall'ANM spa, in virtù del rapporto concessorio, a causa dell'intervenuta prescrizione dello stesso, risulterebbe accertato con sentenza del Giudice di Pace di Napoli n. 38521/2018 e sarebbe, pertanto, non contestabile.

Risulterebbe pertanto comprovato che la prescrizione del credito vantato da ANM spa è stata determinata esclusivamente dalla condotta del Concessionario che ometteva di provare l'avvenuta notifica di atti interruttivi, con conseguente declaratoria di estinzione del diritto di credito vantato dall'ANM spa, da cui il danno prodotto all'ANM spa da mancato introito.

Inoltre, l'Agente convenuto, avendo reiteratamente ritardato l'attivazione di una procedura esecutiva lasciando trascorrere il termine prescrizione di 5 anni, avrebbe arrecato all'odierna ricorrente anche un grave danno lesivo per l'immagine della stessa, come dimostrerebbero gli articoli di giornale in atti, consolidando la consapevolezza negli utenti che non occorre munirsi e/o convalidare alcun titolo di viaggio nella convinzione che mai verrà attivata e portata a termine alcuna procedura esecutiva nei loro confronti nei termini di legge.

Per le predette ragioni il ricorrente chiedeva, in accoglimento del ricorso di : "a) *accertare e dichiarare l'inadempimento contrattuale e la responsabilità del Concessionario per la riscossione, per il mancato introito*

della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento n. 07120170080506691000, emessa nei confronti di Luongo Luigi e per l'effetto condannare parte convenuta a pagare in favore della A.N.M. S.p.A. la somma di € 259,69 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 ed 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; b) per l'effetto di siffatta declaratoria (...) condannare in via accessoria ex art. 1226 c.c. l'Agenzia delle Entrate – Riscossione al pagamento nei confronti dell'A.N.M. S.p.A. della somma che riterrà di liquidare secondo equità, a titolo di danno di immagine, che si quantifica sin d'ora in un quintuplo della sanzione dovuta e richiesta con l'ordinanza di ingiunzione, ovvero nella maggiore o minore somma che l'Ecc.ma Corte dei Conti riterrà di giustizia; c) condannare altresì la convenuta al pagamento delle spese, diritti ed onorari del presente giudizio, con l'aggiunta del rimborso spese generali dell'IVA e della c.p.a con la maggiorazione di legge del 15 % sui diritti ed onorari per spese generali.”.

3. Con memoria del 5.09.2023, la Procura erariale interveniva ex art. 175 c.g.c. e, ritenuta la giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento invece alla riconducibilità della fattispecie entro i confini del rimedio residuale atipico del ricorso ad istanza di parte ex art. 172 lettera d) del c.g.c., osservava che, pur essendo documentalmente comprovata, con la prodotta pronuncia giudiziale, la definitiva

dispersione delle ragioni creditorie per causa imputabile al concessionario, la natura eminentemente risarcitoria del *petitum* proposto impedirebbe, coerentemente con la più matura e recente riflessione giurisprudenziale di riqualificare l'intera azione promossa dalla parte in termini dichiarativi e di mero accertamento dei rapporti dare/avere tra ente e concessionario della riscossione, con conseguente ammissibilità della stessa limitatamente alla parte in cui si chiede di accertare la definitiva dispersione delle ragioni creditorie per l'inadempimento dell'ADER, rimanendo invece inammissibile per la domanda risarcitoria e per quella di danno all'immagine.

4. Con memoria del 19.12.2023 si costituiva in giudizio l'Avvocatura dello Stato, la quale in via preliminare eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'Azienda napoletana mobilità, atteso che, come afferma parte della giurisprudenza contabile, la presente domanda andrebbe oltre il rapporto esattoriale *stricto sensu* considerato, involgendo profili estranei e ultronei al rapporto di dare-avere intercorrente tra il concessionario e l'ente creditore, non potendo così essere posta a base di un ricorso a istanza di parte. Ragionando diversamente risulterebbe 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.

In sostanza il giudizio a istanza di parte ex art. 172 c.g.c. sarebbe norma di chiusura del sistema delle tutele, e intenderebbe 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.

Inoltre, la lett. d) dell'art. 172 cgc, sarebbe chiara nel prevedere, come categoria residuale altri giudizi ad istanza di parte, in materia di finanza pubblica, purché gli stessi siano previsti dalla legge (eloquente sarebbe l'impiego della congiunzione "e").

La natura risarcitoria della domanda emergerebbe anche laddove controparte quantifica la propria richiesta nella somma che non sarebbe affluita 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 riguarderebbe, 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 l'A.N.M. per l'asserito inadempimento di alcune obbligazioni dovute per la riscossione dei relativi crediti, in ragione di un asserito mancato svolgimento di taluni adempimenti.

La titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale escluderebbe 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 a 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.

In caso contrario, se dovesse essere ravvisata la legittimazione attiva dell'Azienda, le somme oggetto della domanda giudiziale potrebbero essere richieste con tre diversi procedimenti e in tre momenti diversi: con il presente giudizio a istanza di parte, proponibile senza limiti temporali, anche a riscossione pienamente in corso; con il giudizio di responsabilità da avviarsi a cura del Procuratore presso la Corte dei conti; e con il procedimento di diniego di discarico regolato dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. 13.4.1999, n. 112.

4.1. L'ADER riteneva inoltre l'azione inammissibile per contrasto ed elusione della disciplina speciale di cui al dlgs n. 112/1999. Ciò in quanto la richiesta di controparte parrebbe originare dalla circostanza che l'Agente della riscossione abbia compiuto malgoverno dell'azione esattiva dovuta, soprattutto incorrendo in vizi e irregolarità nell'attività di notifica delle cartelle di pagamento e nell'ambito delle procedure esecutive, per come asseritamente accertate. Tale ipotesi rientrerebbe nelle fattispecie di cui agli artt. 19 e 20 del dlgs 112 del 1999, che prevederebbe uno specifico procedimento amministrativo attraverso cui appurare se spetti all'agente della riscossione il discarico dei carichi iscritti, ossia se l'omessa riscossione delle somme inserite nei ruoli derivi da un'inesigibilità fisiologica oppure sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore.

Tale procedimento, tra l'altro, consentirebbe il dispiegarsi, in omaggio al principio del giusto procedimento, di un congruo contraddittorio

endoprocedimentale tra i due enti, al cui esito sarebbe possibile

definire la questione in forma agevolata o ricorrere al giudice contabile.

In ogni caso, precisava come la normativa richiamata stabilisca la

somma massima che potrebbe essere tenuto a rifondere l'agente della

riscossione in caso di accertata e imputabile omessa riscossione, pari

ad un terzo dell'importo iscritto a ruolo. Inoltre, il controllo di merito

sull'inesigibilità potrà essere avviato solo dopo che siano decorsi i

termini previsti dall'art. 1, comma 684, della legge n. 190/2014, termine

più volte prorogato dal legislatore. Richiamava altresì il comma 688,

del citato art. 1 l. 190/2014, secondo cui, le quote inesigibili, di valore

inferiore o pari a 300 euro, con esclusione di quelle afferenti alle risorse

proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle

decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e

2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, non sono

assoggettate al controllo di cui al citato articolo 19. Sulla

costituzionalità della richiamata normativa richiamava l'ordinanza

della Corte costituzionale, n. 51/2019, secondo cui *"tale specifico regime*

di proroghe, dettato da un evidente favor per i soggetti "pubblici" della

riscossione, trovando puntuale giustificazione nell'esigenza di tutelare il

patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell'acquisizione delle società

impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile

esigibilità. Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell'attività

di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non

fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario".

Nel caso di specie la comunicazione di inesigibilità non sarebbe mai

stata trasmessa dall'ADER all'Ente impositore in quanto non risulterebbero trascorsi i termini per la presentazione all'Ente impositore delle comunicazioni di inesigibilità, dovendosi pertanto necessariamente escludere un controllo anticipato e generalizzato da parte del creditore delle azioni intraprese a tutela dei crediti non ancora riscossi.

4.2. Rilevava gradatamente l'infondatezza della domanda attorea per intervenuto annullamento *ex lege* del credito.

Osservava al riguardo che, precedentemente all'attuale azione giudiziale, è stato emanato l'art. 4 del Decreto-Legge 23/10/2018, n. 119, convertito con Legge del 17/12/2018, n. 136, nel quale si dispone che *"i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto (n. 24/10/2018), fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2010... sono automaticamente annullati... Si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della legge 24/12/2012, n. 228"*.

Per l'effetto, per tutte le pretese rientranti in tale normativa, in conseguenza dell'intervenuto annullamento di diritto, non potrebbe essere proposta né, tanto meno, accolta, alcuna rivendicazione da parte dell'ente creditore.

Richiamava altresì l'art. 1, comma 529, della Legge 228/2012, ove si legge che: *"... non si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile"*.

Richiamava al riguardo la giurisprudenza sul punto e precisava che gli adempimenti e gli effetti di cui al DL 119/2018, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136, sono stati completamente eseguiti, dovendosi tali adempimenti esaurire entro la data del 31-12- 2018, così come la disposizione normativa prevede.

Infatti, decorso tale termine, l'ente della riscossione, in data 1.04.2019, avrebbe inoltrato specifica nota a mezzo PEC a parte attrice, la quale la ha regolarmente ricevuta, con cui ha partecipato l'eseguito stralcio dei crediti di che trattasi. Peraltro, come si evincerebbe dalla documentazione allegata il credito iscritto a ruolo sarebbe pari a zero in seguito al provvedimento di annullamento *ex lege*.

4.3. Sempre in via gradata, quanto all'infondatezza nel merito, richiamava la giurisprudenza di questa Sezione in materia, precisando che qualora pur si ritenesse ammissibile l'azione proposta, la stessa dovrebbe essere reinterpretata in un'ottica contenitiva e qualificata come azione di accertamento, con esclusione di qualsivoglia condanna a carico dell'agente della riscossione.

4.4. Sempre in via subordinata, riteneva sussistente il concorso dell'ente impositore nella causazione del danno lamentato la cui condotta avrebbe avuto una portata recidente il nesso causale tra la condotta dell'ADER e il preteso danno.

Come espressamente affermato da controparte nell'atto introduttivo del giudizio dinanzi al giudice di pace, e come ribadito ulteriormente nel ricorso in riassunzione, la prescrizione sarebbe stata interrotta con

la notifica dell'ordinanza ingiunzione da parte della stessa attrice.

Successivamente, però, occorrerebbe anche guardare al momento in cui la società creditrice ha iscritto a ruolo la relativa somma e quando ha trasferito il relativo ruolo all'agente della riscossione.

Infatti, solo allorché l'ADER riceve il ruolo da parte dell'ente impositore può attivare le procedure di competenza onde riscuotere, spontaneamente o coattivamente, la somma dovuta dal privato.

Nell'ipotesi in cui si appuri che la società attrice abbia notificato l'ordinanza ingiunzione (così interrompendo la prescrizione) - circostanza da provare a carico della società attrice - e solo dopo un lungo lasso temporale (ad es. 3-4 anni) abbia consegnato il ruolo all'ADER, quest'ultima avrebbe avuto a disposizione un termine molto inferiore a 5 anni (termine di prescrizione delle sanzioni amministrative) per poter avviare tutte le procedure di competenza per riscuotere il credito.

Pertanto, in casi di questo genere, sarebbe quasi paradossale che l'ente impositore agisca in giudizio con la pretesa di ottenere una condanna al risarcimento dell'agente della riscossione, pur avendo lasciato decorrere invano buona parte del termine di prescrizione. Dunque, in questi casi il danno dovrebbe essere imputato solo alla società creditrice ovvero, in subordine, andrebbe scomputata dalla condanna al risarcimento la quota parte di danno imputabile a controparte ex art. 1227 c.c.

4.5 In via ulteriormente subordinata, per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere ammissibile e fondata l'avversa azione, il *quantum*

richiesto a titolo di risarcimento dei danni andrebbe certamente contenuto e limitato in base alla previsione di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. 112/99, secondo cui, per l'ipotesi in cui non sia concedibile il discarico, la somma che il concessionario sarebbe tenuto a versare dovrebbe essere pari ad 1/8 o 1/3 dell'importo iscritto a ruolo.

Difatti, apparirebbe paradossale che attraverso un semplice ricorso ad istanza di parte l'ente impositore possa aggirare, senza alcuna ragione giustificativa, un'espressa disposizione di legge, che per l'ipotesi di colpevole omessa riscossione del credito limiti nel senso anzidetto la richiesta di condanna.

4.6. Quanto alla domanda di risarcimento del danno all'immagine, la stessa sarebbe inammissibile, perché riservata, come la principale, alla Procura contabile. In via gradata essa sarebbe infondata in quanto non risulterebbe provato rigorosamente l'an, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che richiamava. Più in particolare non sarebbe stato soddisfatto l'onere della prova sia con riferimento al danno, sia con riferimento al nesso causale tra evento e danno; controparte avrebbe altresì omesso di indicare i mezzi di prova posti alla base della pretesa; omesso di individuare il bene meritevole di tutela. Inoltre, non avrebbe tenuto conto delle condizioni richieste per l'azione di risarcimento per danni all'immagine nel caso il procedimento si svolga nell'alveo della responsabilità contabile ex dall'art 17, comma 30-ter, D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102 e cioè una sentenza penale di condanna irrevocabile e l'impulso operato dalla Procura presso la Corte dei conti.

Per le predette ragioni l'Avvocatura erariale concludeva chiedendo di dichiarare l'inammissibilità del ricorso o in subordine di rigettare in tutto o in parte la domanda in quanto infondata, con condanna della controparte al pagamento delle competenze e onorari di giudizio.

5. All'udienza dell'11 gennaio 2024, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, nessuno è comparso per l'ADER.

Sono presenti, per la Procura, il S.P.G. dott. Mauro Senatore e per l'ANM l'avv. Donato Palmieri, che intervengono come da verbale. In particolare, dopo la relazione del Giudice relatore, l'Avv. Palmieri precisa che la fattispecie non è coperta dalla c.d. pace fiscale in quanto il ruolo è stato trasmesso nel 2017; pertanto non vi sarebbe l'interruzione del nesso causale. Evidenzia che la mancata tutela del credito è derivata dalla mera mancanza di una comunicazione che avrebbe potuto interrompere la prescrizione del diritto e che l'insieme dei crediti azionati è rilevante nella totalità, anche considerato che l'azienda è stata sottoposta a concordato preventivo. Il P.M. si riporta alla memoria conclusionale.

Al termine della discussione, la causa viene trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto il ricorso in riassunzione instaurato dall'Azienda napoletana mobilità nei confronti dell'Agenzia delle entrate e riscossione (ADER) per l'accertamento, la declaratoria dell'inadempimento contrattuale e la responsabilità, con conseguente condanna del predetto Concessionario, per il mancato introito di una somma iscritta a ruolo, a titolo di sanzione

amministrativa pecuniaria, nonché per l'asserito danno all'immagine da questi cagionato all'Azienda.

2. In primo luogo, deve essere ribadita la giurisdizione di questa Corte, atteso che l'art. 103, comma 2, Cost. 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. 664/2023 e sent. n. 665/2023).

La giurisdizione di questa Corte è stata affermata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite che, con l'ordinanza n. 5569/2023, ha ritenuto che *“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”*.

Più nello specifico, con la suddetta ordinanza n. 5569/2023, emessa all'esito del regolamento preventivo di giurisdizione proposto dall'ADER, in un analogo giudizio, la Corte di Cassazione ha ritenuto che *“l'A.N.M. Spa -attrice nel giudizio nel corso del quale è stato formulato il regolamento ai sensi dell'art. 41 c.p.c.- è qualificabile, come da statuto, <società in house> che esercita il servizio di trasporto pubblico locale sul territorio del Comune di Napoli. “(...) Pur vertendosi in materia di contabilità pubblica (dovendo qualificarsi, in senso lato, <giudizio di conto> ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il*

risultato finale di tali rapporti: cfr., ad es., Cass. SU n. 5559/2010 e SU n. 16014/2018), in quanto gli obblighi e la responsabilità dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione riguardano la gestione in sede esecutiva di crediti afferenti ad un patrimonio pubblico qual è quello dell'A.N.M. Spa, va rilevato che detta azione non è propriamente inquadrabile né nelle forme di un giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, essendo di essa titolare il Pubblico Ministero contabile, né nelle forme di un giudizio di conto, che si instaura ex lege con il deposito del conto giudiziale, (...) va osservato -in via risolutiva- come il giudizio nella cui pendenza è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione è inquadrabile tra <gli altri giudizi ad istanza di parte>, disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016), e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato. Si tratta di una categoria <aperta> di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di <società in house>) titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della <contabilità pubblica> e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti (v., sostanzialmente in termini, Cass. SU n. 22810/2020)".

In definitiva, ha concluso la Cassazione “risultando l'azione proposta (sulla base della riportata rappresentazione della vicenda processuale e del

"*petitum*" sostanziale dedotto in giudizio) dalla società A.N. M. finalizzata a conseguire quanto dovuto dall'ADER (non attivatasi per il recupero del credito esattoriale nel termine massimo di prescrizione), quale agente contabile nell'ambito della propria gestione essa avrebbe dovuto essere promossa dinanzi al giudice munito di giurisdizione a decidere sulla responsabilità contabile, ovvero avanti alla Corte dei conti, venendo in rilievo un danno erariale a carico del patrimonio sociale dell'A.N.M. Spa".

3. Affermata la giurisdizione della Corte dei conti, deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, sollevata dall'ADER.

L'eccezione è infondata e deve essere disattesa alla luce delle summenzionate osservazioni del Giudice della legittimità, nonché del quadro normativo e di matrice giurisprudenziale in materia con conseguente riconducibilità del *petitum* alla categoria dei giudizi ad istanza di parte di cui all'art. 172 cgc, come di seguito evidenziato (cfr. Sezione giur Campania, sent. n. 445/2023).

3.1. In base alla previgente disciplina, contenuta negli artt. 52 e 58 del Regio decreto n.1038/1933, abrogato dal nuovo codice di giustizia contabile, erano devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti, nella forma di giudizi a istanza di parte, i ricorsi per rifiutato rimborso di quote d'imposta inesigibili e altri giudizi a istanza di parte. Il codice di giustizia contabile all'art. 172, co.1, in continuità con quanto disposto in passato dall'art. 58 del citato R.D. n. 1038/1933, prevede la giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore, in

materia di rimborso di quote di imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali, alla lett. a); nonché in via residuale, alla lett. d), su altri giudizi ad istanza di parte previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica.

La giurisprudenza contabile, in diverse occasioni, ha affermato che è consentito introdurre innanzi al giudice contabile ogni controversia che insorga tra qualunque soggetto, purché relativa a materie attinenti ai giudizi tradizionalmente attribuiti alla Corte dei conti, in quanto la locuzione "altri giudizi a istanza di parte" avvalorata l'esistenza di una categoria atipica e residuale di giudizi a istanza di parte, che configura un valido sistema processuale per la risoluzione di controversie che non trovano un possibile fondamento nel giudizio di conto, nel giudizio di responsabilità oppure nelle ipotesi di giudizi ad istanza di parte specificatamente disciplinate (*ex multis*, Sez. giur. Campania, sent. n. 350/2017; Sez. giur. Lazio, sent. n.2/2021).

È fuor di dubbio, anche in armonia con la linea interpretativa della Cassazione, che la categoria dei giudizi ad istanza di parte sia uno strumento tendenzialmente aperto, di giudizi che possono essere instaurati innanzi al giudice contabile, ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un. 10/2/2009, n. 5463).

Se all'art. 172 c.g.c., lett. a) sono indicati i ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore in materia di rimborso di quote di imposta inesigibili e quote inesigibili

di altri proventi erariali, cioè è individuata specificamente la tipologia di controversia, ogni altro momento del rapporto di dare avere distinto ma connesso con la restituzione o meno di somme di denaro, non giustifica una diversa giurisdizione ed è riconducibile all'ampio spettro di cui alla successiva lett. d) del citato articolo del codice di giustizia contabile.

3.2. Invero, nel caso di specie, la ricorrente ha promosso una domanda volta ad accertare l'inadempimento contrattuale del concessionario ADER a specifici obblighi di servizio, relativi alla riscossione dei crediti ad essa intestati, con conseguente richiesta al giudice contabile di dichiarare la responsabilità del medesimo per la mancata attivazione delle operazioni di riscossione, da cui sarebbe conseguito l'accertamento della prescrizione ad opera del giudice ordinario, adito dal contribuente in opposizione ex art. 615 c.p.c.

Come già osservato al riguardo nella sentenza di questa Sezione n. 706/2023, il Collegio ritiene che la domanda non vada intesa in senso meramente risarcitorio, bensì "ri-qualificata" quale definizione di un rapporto fra i due soggetti, parametrato al carico affidato da riscuotere e non riscosso (per presunta condotta negligente), in sostanza coincidente con i crediti non riscossi in suo nome.

Inoltre, il presente giudizio ad istanza di parte è legittimamente introdotto, per il principio di uguaglianza tra le parti sostanziali del rapporto in essere, sia se proposto ad iniziativa del concessionario, sia se ad iniziativa dell'ente che lamenta inadempienze (Sez. giur. Lazio, sent.255/2015). In questo senso appare muoversi anche la recente

giurisprudenza di appello, seppur relativamente ad un giudizio introdotto con il vecchio rito, che ha riconosciuto la giurisdizione della Corte in ordine ad una controversia, volta all'accertamento dell'inadempimento del concessionario della riscossione (Corte conti, I Sez. Appello, sent. n. 141/2018).

A tale riguardo, appare anche opportuno richiamare l'orientamento di cui alla sentenza n. 39/2023 della Sez. II App. che ha riformato -in linea con altre del giudice contabile di secondo grado che si è espresso su analoghe questioni- una pronuncia di questa Sezione con cui era stata accolta l'eccezione di ADER di difetto di legittimazione attiva sul presupposto che con la domanda azionata fosse stato chiesto un riconoscimento risarcitorio riconducibile a pieno titolo ad una fattispecie di responsabilità amministrativa, come tale perseguibile in giudizio ad esclusiva competenza della Procura erariale. Con la richiamata sentenza d'appello, viene in particolare osservato che *“il compiuto esame degli atti di causa, della realtà fattuale sottostante (quale dedotta e/o allegata in giudizio) e dello stesso petitum sostanziale, impone di riqualificare e circoscrivere la domanda azionata in termini di verifica contabile, di natura essenzialmente dichiarativa, dei rapporti di dare/avere tra [...] ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, [...] in funzione del solo accertamento delle(eventuali) ragioni di credito dell'ente impositore verso l'Agenzia. Sotto questo punto di vista, va rimarcato che i fatti costitutivi della domanda azionata risiedono in pretese ragioni creditorie, strettamente attinenti al rapporto esattoriale (ai relativi rapporti dare/avere), asseritamente discendenti da comportamenti negligenti dell'esattore nell'esercizio della*

funzione pubblicistica di riscossione [...] Alla domanda [...] risultano, dunque, estranee finalità tipicamente risarcitorie, rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa, di competenza esclusiva della Procura erariale, istituzionalmente deputata alla verifica, nel rispetto delle inderogabili garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile, dei presupposti specifici della predetta responsabilità [...] Trattasi, infatti, di domanda volta alla mera verifica dei rapporti di dare-avere tra i soggetti del rapporto esattoriale, in funzione del semplice accertamento di eventuali ragioni di credito dell'Ente impositore verso l'agente della riscossione, quali scaturenti dal medesimo rapporto. Essa, pertanto, non persegue un accertamento di merito sulla sussistenza o meno degli specifici elementi strutturali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave). Viene, dunque, in rilievo un'azione non sovrapponibile a quella per danno erariale, di competenza esclusiva della Procura contabile, e, dunque, sicuramente esperibile nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d, c.g.c.".

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene quindi che l'odierno ricorso, in ragione del *petitum* e della *causa petendi* per come ri-qualificati, sia riconducibile al rapporto tra il concessionario e l'ente impositore, non involgendo, dunque, profili risarcitori rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa o di responsabilità contabile nel giudizio di conto. Nello specifico, ritiene che l'oggetto della domanda sia connesso al presunto mancato incasso dei crediti iscritti a ruolo, in quanto la richiesta di pagamento in realtà

è coincidente con i crediti non riscossi, a causa della asserita negligenza dell'agente della riscossione.

Deve essere disattesa perciò l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata con riguardo alla forma del giudizio, che è assoggettabile a giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172, lett. d), c.g.c., in ragione di quanto sopra argomentato.

4. Esaurito l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'ANM, con conseguente inquadramento del presente giudizio nei giudizi ad istanza di parte, il Collegio ritiene, per motivi di economia processuale, di anteporre l'esame del merito all'ulteriore eccezione preliminare formulata per asserito contrasto ed elusione della disciplina speciale di cui al dlgs n. 112/1999, verificando come primo punto, in virtù del principio della "ragione più liquida", se dalla documentazione in atti emerga in modo palese la fondatezza o meno della domanda attorea (sul richiamato principio, in giurisprudenza, *ex multis*, Cass. Sez. Un., sent. n. 9936/2014).

Com'è noto, il principio della "ragione più liquida" sottende un approccio interpretativo teso a verificare le soluzioni sul piano dell'impatto operativo rispetto a quello della coerenza logico-sistematica, con esame prioritario di una questione assorbente e di rapido scrutinio, idonea a consentire la definizione del giudizio, indipendentemente dalla circostanza che essa riguardi il rito o il merito. In quest'ottica, i profili di evidenza ed idoneità possono sostituire quello dell'ordine delle questioni da trattare per motivi di

economia e di celerità processuale (*ex plurimis*, Cass. civ., sent. n. 2909/2017).

4.1. Venendo, quindi, al merito del presente giudizio, il Collegio ritiene che la domanda attorea debba essere parzialmente accolta per le ragioni di seguito esposte.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che nel caso di specie non può trovare applicazione quanto invocato dall'ADER e, cioè, l'intervenuto annullamento *ex lege* del debito di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 119/2018.

In particolare, secondo la suddetta disposizione normativa "*I debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta di cui all'articolo 3, sono automaticamente annullati. (...) Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.*" La norma ivi richiamata prescrive poi che a tali debiti "*non si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile*".

In questi casi, quindi, l'annullamento del debito fino a mille euro comporta, secondo un primo orientamento giurisprudenziale, il venir meno *ex lege* della pretesa azionata dall'ente impositore al di sotto del predetto importo, con conseguente effetto inibitorio dell'eventuale azione proposta (Corte conti, sez. giur. Campania, sent n. 706/2023),

ovvero, secondo altro orientamento, l'infondatezza nel merito della pretesa azionata (Corte conti, sez. giur. Campania, sent. n. 664/2023 e sent. n. 665/2023), in seguito all'intervenuta *voluntas legis*.

I summenzionati orientamenti producono entrambi il medesimo effetto pratico di negare la pretesa attorea. E tanto a prescindere dall'intervenuto accertamento di qualsiasi ulteriore causa di perdita del diritto, sia essa l'intervenuta prescrizione, sia essa il malgoverno dell'azione esattiva.

Tuttavia, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, dal prospetto del contribuente per la cartella, acquisito agli atti, risulta la data di protocollo della minuta del 19.06.2017 e la conseguente data di formazione del ruolo nel 2017. Pertanto, poiché il ruolo è stato formato nel 2017, il caso all'esame del Collegio, come pure rilevato dall'ANM in udienza, non rientra nell'ambito di applicazione della suddetta normativa che riguarda "*carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010*".

Quel che rileva, nel caso di specie, è il mancato esercizio di un atto interruttivo della prescrizione da parte dell'ADER nei confronti del trasgressore quale condotta negligente da cui è conseguita la definitiva dispersione delle ragioni creditorie dell'ANM. Ciò si evince dalla sentenza del Giudice di pace n. 38521 del 2021, che sebbene resa in un giudizio tra il contravventore e l'ente impositore, riveste efficacia di giudicato con riferimento alla prescrizione del diritto di credito. È ben vero che molteplici possano essere le cause della prescrizione del diritto di credito, non necessariamente imputabili al concessionario.

Purtuttavia, il concessionario sul quale, ai sensi dell'art. 1218 cc, grava l'onere della prova di avere agito secondo diligenza, non ha fornito nel corso dell'odierno giudizio neppure un minimo principio di prova del proprio inadempimento incolpevole, mentre nel merito ha richiamato la normativa sull'annullamento *ex lege* sopra citata, che però non trova applicazione nel caso di specie, per quanto anzidetto.

Ritiene il Collegio che la condotta dell'ADER abbia determinato per l'ente impositore una perdita solo potenziale, da valutare in termini di perdita della *chance* di recuperare il credito ad esso spettante.

In relazione al tema della perdita di *chance*, si ritiene di richiamare il consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il sacrificio della possibilità di conseguire il risultato finale è un bene giuridico autonomo, che consiste nelle aspettative non realizzate a seguito dell'illegittimo espletamento o anche del mancato espletamento di un procedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 6268/2021). L'esigenza giurisdizionale è quella di riconoscere all'interessato il controvalore della mera possibilità - già presente nel suo patrimonio - di vedersi riconoscere un determinato vantaggio; in tal senso, l'*an* del giudizio di responsabilità deve coerentemente consistere soltanto nell'accertamento causale tra la condotta antiggiuridica e l'evento lesivo consistente nella perdita della predetta possibilità (Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268).

Nel caso in trattazione, la condotta negligente dell'ADER ha determinato, per il fatto solo di non aver prodotto alcun atto interruttivo della prescrizione, la perdita della *chance* di esigere il

credito spettante all'ente impositore.

Va in ogni caso rilevato che la tempestività della prosecuzione dell'esazione nei confronti del trasgressore non avrebbe imprescindibilmente garantito la fruttuosità della stessa.

Infatti, il sistema italiano della riscossione è afflitto da una situazione patologica, come riscontrato di recente anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 190/2023. Nella predetta decisione la

Consulta ha sottolineato le *“patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione. Queste attengono sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai*

evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell'adempimento del dovere tributario”. Nel

concordare con quanto affermato dalla Corte costituzionale relativamente alla *“grave vulnerabilità ed inefficienza ... che ancora affligge il sistema italiano della riscossione”*, non può quindi non rilevarsi che

l'azione dell'ADER nei confronti del trasgressore non avrebbe potuto assicurare “in ogni caso” l'incameramento del credito e il suo riversamento all'ente impositore.

L'azione tempestiva dell'ADER, in altri termini, avrebbe potuto garantire solo delle *chance* di conseguire quanto dovuto, ma non la sua certa esazione.

Non può quindi ammettersi un'automatica traslazione degli effetti del procedimento di incameramento mediante esazione coattiva di quanto dovuto a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria nel presente

giudizio a istanza di parte, che non può sostituirsi al primo, garantendo comunque il risultato utile all'ente impositore.

È pure vero che, come accertato dal Giudice di pace nella citata sentenza n. 38521/2018, l'ANM ha notificato l'ingiunzione di pagamento della sanzione pecuniaria al trasgressore del precetto amministrativo in data 12.09.2012, mentre la formazione del ruolo risale al 19.06.2017, data prossima allo spirare del termine prescrizione quinquennale. Tuttavia, sebbene l'Agente della riscossione abbia avuto un termine estremamente ristretto per evitare il consumarsi della prescrizione nei confronti del trasgressore, entro tale termine avrebbe comunque potuto compiere un atto con valenza interruttiva della prescrizione. Pertanto, tale lasso temporale - in ipotesi molto ristretto - non può determinare in assoluto la non configurabilità dell'inadempimento, ma semmai dovrà essere valutato in sede di quantificazione del danno risarcibile.

4.2. Ritenuto quindi che sussista un danno da perdita di *chance*, occorre rinvenire nell'ordinamento un parametro per procedere alla quantificazione di tale danno potenziale per l'ente impositore.

Si tratta di misurare in modo equitativo il valore economico della stessa *chance* e non è necessario che la probabilità raggiunga una determinata soglia perché assuma rilevanza giuridica. Ad esempio, la giurisprudenza amministrativa ha quantificato il danno nella misura del 10 per cento circa dell'utile astrattamente ritraibile dall'affidamento non conseguito (Cons. Stato, Sez. VI, n. 6268/2021).

Nel presente giudizio, ritiene il Collegio che tale parametro possa

essere rinvenuto in analogia con quanto previsto nell'ambito del procedimento amministrativo di discarico per inesigibilità di cui agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, volto a definire, in contraddittorio tra l'Ente titolare del credito e l'Agente della riscossione se al concessionario spetti o meno il discarico dei carichi iscritti.

Tale procedimento di controllo non può trovare applicazione nel caso di specie in quanto automaticamente escluso per espressa disposizione normativa in considerazione dell'esiguità dell'importo dovuto che è pari a euro 259,69.

Dispone infatti il comma 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 che *"le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro, con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, non sono assoggettate al controllo di cui al citato articolo 19"*. Quindi, per *"le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro"*, il legislatore ha denotato un *"non interesse"* ai fini del controllo circa l'imputabilità o meno del malgoverno dell'azione esattiva in capo al concessionario, per vizi e irregolarità nell'attività di notifica delle cartelle di pagamento.

Tuttavia, poiché si tratta di un procedimento preordinato proprio ad accertare se l'omessa riscossione delle somme derivi da una inesigibilità fisiologica oppure se sia conseguenza di condotte imputabili all'esattore, si ritiene che possa farsene applicazione analogica per determinare in questa sede l'entità della perdita di *chance*

del titolare del credito. Ciò in quanto, come già evidenziato, nel caso all'esame del Collegio, la richiesta dell'ANM origina proprio dalla prescrizione del credito per inadempimento asseritamente imputabile al concessionario.

Più in particolare, viene in rilievo l'articolo 20 del summenzionato decreto legislativo n. 112 del 1999, che reca la procedura di discarico per inesigibilità e reinscrizione nei ruoli. Tale procedimento può concludersi con la notifica all'agente della riscossione di un apposito atto di contestazione che deve contenere, a pena di nullità, l'esposizione analitica delle omissioni e dei vizi o delle irregolarità riscontrati in rapporto alla descrizione delle corrette modalità di svolgimento dell'attività (comma 1).

Dispone però il comma 4 dell'articolo 20 che, qualora la procedura di discarico si concluda con un provvedimento di contestazione, nel termine di novanta giorni dalla sua notificazione l'agente della riscossione può definire la controversia con il pagamento di una somma, maggiorata degli interessi legali pari a un ottavo dell'importo iscritto a ruolo e alla totalità delle spese; se non procede alla definizione agevolata, può ricorrere alla Corte dei conti. Decorso il termine di novanta giorni, in mancanza di definizione agevolata o di ricorso, la somma dovuta dall'agente della riscossione è pari a un terzo dell'importo iscritto a ruolo con aggiunta degli interessi e delle spese.

La previsione legislativa della possibilità di procedere alla definizione agevolata delle somme dovute in caso di infruttuosa esazione, a seguito dell'accertamento per il tramite dell'apposito procedimento di

discarico, può pertanto essere utilizzata come “griglia equitativa” per quantificare il danno risarcibile da parte dall’ADER nei confronti dell’ANM, che si ritiene possa variare da un terzo a un ottavo dell’importo da corrispondere.

Nell’ambito della suddetta “griglia equitativa”, ai fini della determinazione dell’importo dovuto a titolo di perdita di *chance*, deve anche tenersi conto del comportamento tenuto dall’ANM che, come già evidenziato, nonostante l’ordinanza ingiunzione sia stata notificata al trasgressore in data 12.09.2012, ha trasmesso il ruolo all’ADER solo nel mese di giugno 2017, cioè in data molto ravvicinata al limite dello spirare del termine prescrizione quinquennale; termine che quindi risulta in gran parte eroso dall’inerzia del creditore nel trasmettere il ruolo.

Orbene, ritiene il Collegio che tale comportamento rilevi ai fini della determinazione del *quantum debeatur* ai sensi dell’art. 1227 c.c., comma 1, come correttamente eccepito dall’ADER. Tale norma, nel prevedere che “*se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l’entità delle conseguenze che ne sono derivate*”, sancisce il principio della rilevanza delle concause sulla quantificazione dell’obbligo risarcitorio.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, il comportamento del danneggiato, anche omissivo rilevante ai fini di determinare il concorso colposo è quello genericamente tenuto in violazione delle norme comportamentali di diligenza e correttezza. Ciò comporta che sussiste il comportamento omissivo colposo del

danneggiato, ogni qual volta il suo non attivarsi per evitare che si verifici un evento lesivo abbia concorso a produrre l'evento in suo danno (Cass. Civ. Sez. Un., sent. n. 24406/2011).

Nel caso di specie, la misura della diligenza violata appare di rilevante entità, in quanto l'ANM, mediante un contegno omissivo, non ha adottato gli atti dovuti a tutela delle proprie ragioni di credito, che avrebbero richiesto la trasmissione più tempestiva possibile del ruolo al Concessionario, al fine di consentire la riscossione.

Il concorso del fatto colposo del danneggiato opera tuttavia come causa di riduzione e non di esclusione del risarcimento, in quanto non è tale da rendere giuridicamente irrilevante la condotta del danneggiante, che comunque, come anzidetto, avrebbe consentito al Concessionario di compiere un mero atto con valenza interruttiva della prescrizione.

Pertanto, in considerazione del lasso temporale estremamente ristretto che l'ANM ha lasciato all'ADER per procedere con la procedura di esazione, ossia circa tre mesi, l'obbligo risarcitorio deve essere ridotto proporzionalmente ai sensi dell'art. 1227 c.c., comma 1.

4.3. Conseguentemente, in applicazione analogica del disposto di cui al citato articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 112 del 1999, si ritiene di quantificare il danno da perdita di *chance* nel minimo, cioè in euro 32,46, corrispondenti a un ottavo di quanto dovuto dall'ADER per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento emessa (pari a euro 259,69), oltre accessori di legge.

Risulta conseguentemente assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

5. Venendo alla domanda di risarcimento del danno all'immagine proposta dall'ANM, il Collegio la ritiene inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

5.1. Tale posta di danno viene identificata, da costante giurisprudenza di questa Corte, nella lesione del prestigio dell'amministrazione, nella perdita di fiducia dei *cives* nella legalità, efficienza ed efficacia dell'*agere publicum*, per l'effetto di condotte illecite dei propri dipendenti e nella immediata riferibilità, da parte dell'opinione pubblica, della condotta *contra ius* non soltanto agli autori materiali dell'illecito, ma anche alla stessa Istituzione di appartenenza (Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 578/2011; Sez. Giur. Umbria, sent. n. 16/2017). Il danno all'immagine consiste esattamente nell'alterazione del prestigio e della personalità dello Stato-amministrazione oppure di altra pubblica amministrazione che, a seguito della commissione di un'azione dannosa compiuta in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici (o di altri soggetti ad essa legati da rapporto di servizio, come avviene nel caso del concessionario incaricato della riscossione-agente contabile), perde credibilità ed affidabilità all'esterno. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

Le condizioni di proponibilità della suddetta azione risarcitoria si compendiano nella commissione di un reato contro la pubblica

amministrazione e nel suo accertamento da parte del Giudice penale con sentenza irrevocabile (Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. nn. 98-2017, 105-2017, 7-2018; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 248-2018).

Difatti, il danno all'immagine, ad eccezione della particolare ipotesi di cui all'art. 55-*quinquies* del D.lgs. n. 165/2001, a norma dell'art. 51, comma 7, c.g.c., deve presupporre l'esistenza di una "sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...] nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse [...]", decisione che "è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato" (Sez. giur. Calabria, sent. n. 120/2019).

Affinché sia possibile affermare l'esistenza del danno all'immagine, è quindi necessario che siano richiamati i presupposti dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale, di cui il danno all'immagine rappresenta una fattispecie peculiare.

Ne consegue che la perseguibilità del danno all'immagine di un ente pubblico è possibile solo nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa e per mezzo dell'azione erariale esercitabile dal requirente contabile sul presupposto di condotte di reato sanzionate con una condanna penale irrevocabile, circostanze che non ricorrono nel caso di specie.

Per tutto quanto sin qui considerato, appare evidente che l'azione intesa ad ottenere il risarcimento del danno all'immagine della p.a. nel presente giudizio è inammissibile, non potendo, né fuoriuscire

dall'alveo della responsabilità erariale, né trovare ingresso nell'ambito del giudizio a istanza di parte ex art. 172 cgc (in termini, Sez. Giur. Campania, sent. n. 664/2023 e sent. n. 665/2023).

6. Conclusivamente, alla luce di quanto premesso, la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità dell'ADER per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, di cui alla cartella di pagamento 07120170080506691000, deve essere parzialmente accolta con conseguente condanna del Concessionario al pagamento di euro 32,46 pari a un ottavo di quanto dovuto, oltre accessori di legge. Deve essere invece dichiarata inammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

7. La complessità della vicenda e la novità del *thema decidendum*, consentono la compensazione delle spese di lite

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

-accoglie parzialmente la domanda di inadempimento contrattuale e responsabilità per il mancato introito della somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria di cui alla cartella di pagamento n. 07120170080506691000 e, per l'effetto, condanna l'Agenzia delle entrate - Riscossione al pagamento di euro 32,46, oltre accessori di legge;

- dichiara inammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

Compensa le spese di giudizio.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alessandra Molina

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 28/02/2024

X IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

Il Funzionario

Dott.ssa Filomena Manganiello

(firma digitale)