



SENT. 39/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Domenico **GUZZI** Consigliere

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Cristina **RAZZANO** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello n. **58937** del registro di Segreteria,
promosso dal:

-Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano (C.F.: 82000610616),

con sede in Piedimonte Matese, Viale della Libertà n. 61, in persona

del suo Presidente, dott. Franco Della Rocca, autorizzato all'appello

con Deliberazione Presidenziale n. 37/21 del 9 giugno 2021,

rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale in calce all'atto

di citazione in appello depositato il 21 giugno 2021, dall'Avv.

Claudio Martino (PEC: claudiomartino@ordineavvocatiroma.org),

nonché elettivamente domiciliato nello studio del suddetto difensore

in Roma, Via Antonio Gramsci n. 9- **appellante;**

contro

1) Agenzia delle Entrate – Riscossione (C.F. e p. IVA: 13756881002), in persona del Presidente/legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi 12 è domiciliata *ope legis* (PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)- **appellata;**

2) Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in persona del Procuratore regionale pro tempore, con sede in Napoli, Via di Piedigrotta n. 63- **appellata;**

3) Procura generale presso le Sezioni giurisdizionali di appello, in persona del Procuratore generale pro tempore, con sede in Roma, Via A. Baiamonti n. 25- **appellata;**

per la riforma

-della sentenza n.403/2021 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, depositata il 19 aprile 2021 a definizione del giudizio ad istanza di parte n. 71749, non notificata;

UDITI, nella pubblica udienza del 9 giugno 2022, celebrata con l’assistenza del Segretario, dott.ssa Alessandra Carcani: il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, l’Avv. Arcangelo Guzzo, su delega dell’Avv. Claudio Martino, per la parte appellante, l’Avvocato dello Stato Generoso Di Leo per l’appellata Agenzia delle Entrate-Riscossione, nonché il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Luigi D’Angelo;
Ritenuto in

FATTO

1. Con atto ritualmente notificato in data 18 giugno 2021 (nei confronti tanto dell' Agenzia delle Entrate-Riscossione quanto delle Procure -generale e regionale- presso la Corte dei conti) e depositato il 21 giugno 2021, il Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano ha proposto appello avverso la sentenza n. 403/2021 della Sezione giurisdizionale Campania, depositata il 19 aprile 2021.

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 già menzionato Consorzio aveva convenuto in giudizio l' Agenzia delle Entrate - Riscossione, formulando le seguenti domande:

"-) accertare e dichiarare i gravi inadempimenti dell' Agenzia delle Entrate - Riscossione (anche quale successore ex lege di Equitalia S.p.A., delle società del Gruppo Equitalia spa e, quindi, dei concessionari della riscossione via via succedutisi nel tempo) per il mancato assolvimento degli obblighi di legge connessi al proprio ruolo, nei confronti del Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano, in relazione all'attività di riscossione ad essa (ed ai propri danti causa) demandata con riferimento alle partite tutte iscritte nei ruoli di contribuenza consortile dal Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano e per il periodo dal 2000 al 2013;

-) condannare conseguentemente l' Agenzia delle Entrate - Riscossione (anche quale successore ex lege di Equitalia S.p.A. e dei concessionari della riscossione via via succedutisi nel tempo) al

risarcimento dei danni corrispondentemente arrecati al Consorzio di Bonifica Sannio Alifano, in misura non inferiore all'intero importo dei contributi di bonifica affidati per la riscossione, nel periodo anzidetto, e ancora non riscossi o comunque i cui relativi importi non sono ancora stati corrisposti al Consorzio di Bonifica, e dunque € 6.276.923,00 ovvero il diverso importo - maggiore o minore - che dovesse risultare in corso di causa o che sarà comunque ritenuto di giustizia o, quantomeno (ed in subordine) in misura pari all'importo dei contributi di bonifica non riscossi e divenuti inesigibili per esclusiva responsabilità dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione per intervenuta decadenza o prescrizione del credito nella misura che sarà accertata in corso di causa; il tutto oltre rivalutazione monetaria ed interessi al tasso di esposizione praticato dal tesoriere consortile sulle somme via via rivalutate dalla data di maturazione del credito (da farsi coincidere con il termine di scadenza del pagamento dei contributi posto a carica dei consorziati) e sino all'effettivo soddisfo".

Con il ricorso il Consorzio aveva, inoltre, chiesto l'espletamento di una CTU finalizzata ad accertare la "effettività della situazione della riscossione ad oggi (e, correlativamente, l'ammontare delle partite non più riscuotibili) nonché la veridicità e gli effettivi contenuti della riscossione online tratta dal portale dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione e la verifica dell'attività effettivamente svolta, onde accertare se la stessa sia stata rispettosa degli obblighi di legge incombenti sul Concessionario", nonché a "valutare il danno

provocato dalla mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo, che ha determinato un forte indebitamento bancario del Consorzio di Bonifica come emerge dai bilanci dell'ente (in ragione dell'esposizione che - negli anni di riferimento- il Consorzio ha avuto nei confronti del proprio tesoriere e che ha quindi determinato un corrispondente esborso a titolo di interessi passivi)".

2. Nello specifico, la sentenza qui impugnata, dopo aver dato atto che la somma oggetto della richiesta di condanna rappresenta(va) la differenza tra quanto riportato nei ruoli coattivi consegnati dal Consorzio al Concessionario dal 2000 al 2017 con riferimento ai contributi consortili da riscuotere (euro 11.979.679,54) e quanto effettivamente riscosso a tale titolo (euro 3.739.794,58), al netto comunque della parte di carico diminuita su impulso dell'Ente impositore, ha riconosciuto la giurisdizione contabile nella controversia *de qua* e 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 il ricorso avrebbe riguardato materia non assoggettabile al giudizio ad istanza di parte, venendo in rilievo una pretesa di carattere prettamente risarcitorio da parte dell'istante e, dunque, una tipica ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno erariale, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla

esclusiva competenza della Procura contabile.

In particolare, la sentenza impugnata in questa sede ha richiamato, per prestarvi adesione, ampi passaggi motivazionali di pronunce della stessa Sezione (la n. 166/2020) e di altre Sezioni (n.401/2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 120/2019 della Sez. giur.le Calabria), adottate in altre, analoghe fattispecie.

Ha, infine, rimarcato come, nella fattispecie in esame, il Consorzio di Bonifica avesse chiesto un *"riconoscimento risarcitorio riconducibile a pieno titolo ad una fattispecie di responsabilità amministrativa, con tutte le implicazioni da ciò derivanti"*, avendo invocato *"l'accertamento delle gravi inadempienze dell'Agenda delle Entrate - Riscossione per il mancato assolvimento degli obblighi di legge connessi al proprio ruolo nei confronti del Consorzio stesso, in relazione all'attività di riscossione delle partite iscritte nei ruoli di contribuenza consortile, con conseguente condanna dell'Agente della riscossione al risarcimento dei danni arrecati al Consorzio il cui ammontare è calcolato proprio in relazione all'importo dei contributi di bonifica non riscossi o divenuti inesigibili, per esclusiva responsabilità del concessionario, o i cui relativi importi non sono stati ancora corrisposti all'ente consortile"*.

Conseguentemente, la Sezione territoriale ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, ritenendo in tale conclusione assorbita l'eccezione d'incostituzionalità sollevata dal ricorrente.

3. Avverso la citata decisione n. 403/2021 ha proposto appello il

Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano, con il patrocinio dell'Avv. Claudio Martino.

Il Consorzio appellante ha impugnato il capo della sentenza che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso, per difetto di legittimazione attiva in relazione alla domanda azionata, deducendo, quale primo motivo d'impugnativa, la "**Violazione e falsa applicazione dell'art. 172, co.1, lett. d) c.g.c. - Sussistenza della legittimazione attiva del Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano**".

A tal riguardo, ha sostenuto che la statuizione sarebbe gravemente viziata, richiamando sul punto le motivate conclusioni sulla sussistenza tanto della giurisdizione contabile quanto della legittimazione attiva del Consorzio, rese nel giudizio di primo grado dalla Procura regionale sul duplice presupposto che:

a) la domanda attorea non fosse diretta al risarcimento del danno contrattuale in senso civilistico, quanto piuttosto al risarcimento del danno alla funzione pubblicistica della riscossione, con conseguente pretesa al versamento delle somme che l'Agente della Riscossione avrebbe dovuto incassare e versare al Consorzio;

b) sotto il profilo dei limiti interni alla giurisdizione, la pretesa attorea fosse differente dall'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa, avente ad oggetto singole condotte illecite produttive di danno e caratterizzate dalla sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Il Consorzio appellante ha, quindi, provveduto a trascrivere un

ampio brano della sentenza n. 2/2021, con la quale la Sezione giurisdizionale per il Lazio, in un giudizio del tutto analogo a quello odierno, ha provveduto a riconoscere l'ammissibilità della domanda attorea, siccome concernente materia ritenuta assoggettabile a giudizio ad istanza di parte.

Tale impostazione si porrebbe in piena armonia con la giurisprudenza contabile a tale scopo richiamata (sentenze n. 255/2015 e n. 489/2018 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio).

Ulteriore conferma della correttezza della impostazione di parte appellante si ravviserebbe nella recente sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 7561 del 27 marzo 2020 (emessa in un giudizio in cui era parte proprio un Consorzio di Bonifica) e nella decisione della Sez. III centrale d'Appello della Corte dei conti, n. 34/2018.

In definitiva, nel caso all'esame, la domanda formulata dal Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano avrebbe avuto ad oggetto la violazione delle obbligazioni incombenti sull'Agente della Riscossione nell'ambito del rapporto di mandato con il già richiamato Ente.

Si sarebbe trattato di violazioni che soltanto il Consorzio di Bonifica avrebbe potuto denunciare e fare valere, ferme restando le (non sovrapponibili) prerogative della Procura con riguardo alla diversa fattispecie della responsabilità contabile dell'Agente per la riscossione.

L'appellante ha, dunque, chiesto la riforma della decisione di primo grado, con affermazione della legittimazione attiva del Consorzio di Bonifica in relazione alle domande di merito proposte e rimessione degli atti al primo giudice ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c..

Nondimeno, per l'ipotesi in cui questa Sezione ritenesse di dover decidere direttamente la causa, il Consorzio ha puntualmente riproposto, alle pagg. 19 e ss dell'atto di gravame (secondo, terzo e quarto motivo), tutte le domande e motivi di merito, svolti ma non trattati in prime cure, ivi compreso quello concernente la dedotta illegittimità costituzionale dell'applicazione, ai carichi iscritti a ruolo dai Consorzi di Bonifica, dell'art. 4 del d.l. n. 119/2018, convertito con legge 17 dicembre 2018, n. 136 (in materia di "rottamazione" di debiti verso enti pubblici).

In conclusione, il Consorzio appellante ha chiesto, in riforma della sentenza impugnata:

a) in via principale, di accertare e dichiarare l'ammissibilità della domanda svolta dal Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano sotto il profilo della legittimazione attiva, con rimessione degli atti al giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio sul merito, ai sensi dell'art.199, comma 2, c.g.c.;

b) per l'ipotesi di decisione del giudizio in appello, non disponendo il rinvio alla Sezione territoriale, previo ogni incombenza istruttorio (ivi inclusa l'ammissione della richiesta CTU):

b.1) di accertare e dichiarare che il Concessionario della riscossione è tuttora tenuto a riscuotere i carichi di ruolo portati da cartelle di

importo inferiore ai 1.000,00 euro relativi a contributi dovuti per gli anni 2000-2010 e non riscossi alla data del 23 ottobre 2018;

b.2) di accertare e dichiarare pertanto i gravi inadempimenti posti in essere dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione (anche quale successore ex lege di Equitalia S.p.A. e dei concessionari della riscossione via via succedutisi nel tempo), per il mancato assolvimento degli obblighi di legge connessi al proprio ruolo di mandatario della riscossione dei contributi, nei confronti del Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano, con riferimento alle partite tutte iscritte nei ruoli di contribuenza consortile dal Consorzio di Bonifica dal Sannio Alifano e per il periodo dal 2000 al 2014;

b.3) condannare conseguentemente l'Agenzia delle Entrate - Riscossione al risarcimento dei danni corrispondentemente arrecati al Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano, in misura non inferiore all'intero importo dei contributi di bonifica affidati per la riscossione nel periodo anzidetto e ancora non riscossi o comunque i cui relativi importi non sono ancora stati corrisposti al Consorzio di Bonifica e dunque euro 6.276.923,00, ovvero il diverso importo - maggiore o minore - che dovesse risultare in corso di causa, o che sarà comunque ritenuto di giustizia e sempre in misura pari all'importo dei contributi di bonifica non riscossi e divenuti ormai inesigibili per esclusiva responsabilità dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, per intervenuta decadenza o prescrizione del credito nella misura che sarà accertata in corso di causa;

il tutto oltre accessori di legge e con vittoria di spese, competenze

ed onorari di giudizio.

In via istruttoria, il Consorzio appellante ha chiesto:

a) di disporre l'espletamento di una Consulenza Tecnica d'Ufficio finalizzata ad accertare lo stato della riscossione con riguardo al periodo in contestazione (e, correlativamente, l'ammontare delle partite e dei ruoli non più riscuotibili e le relative ragioni), nonché la veridicità e l'eshaustività della rendicontazione *online* tratta dal portale *monitor enti* dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, con la verifica dell'attività effettivamente svolta;

b) di affidare al Consulente Tecnico d'Ufficio anche l'incarico di valutare il danno provocato dalla mancata o ritardata riscossione delle somme iscritte a ruolo, *sub specie* di indebitamento bancario del Consorzio di Bonifica, che ha dovuto in tal guisa fare fronte alle mancate entrate dei ruoli per cui è causa, al fine di non interrompere la propria attività istituzionale.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari del doppio grado di giudizio.

4. Con atto del 24 marzo 2022, pervenuto in pari data, la **Procura generale presso la Corte dei conti** ha rassegnato le proprie conclusioni, affermando l'infondatezza del gravame.

Nello specifico, l'Organo requirente ha affermato l'inammissibilità della domanda di condanna al risarcimento del danno formulata nelle conclusioni rassegnate nell'atto di appello, nonché di tutti i profili dedotti nei vari motivi di impugnazione che tendono ad argomentare la sussistenza dei presupposti della responsabilità

dell'Agazia delle Entrate e Riscossione.

Tutto ciò alla luce del chiaro disposto dell'art. 199, comma 2, c.g.c.

Conseguentemente, la Procura generale ha circoscritto le proprie

osservazioni all'unico argomento valutabile in grado di appello,

ovvero la statuizione sul difetto di legittimazione dell'appellante,

parte attrice in primo grado ex art. 172 c.g.c.

A tal riguardo e con riferimento al primo motivo di gravame, ha

sostenuto, anche attraverso il richiamo di giurisprudenza d'appello

di questa Corte, la piena correttezza della sentenza impugnata.

Tale correttezza si fonderebbe sull'apprezzamento della natura della

domanda - inequivocabilmente - di condanna al risarcimento,

versata in atto di citazione dal Consorzio avverso l'AdER, fondata

sulla prospettazione di un grave inadempimento degli obblighi

spettanti all'agente della riscossione.

Si tratterebbe, infatti, di una domanda basata chiaramente sulla

denuncia di condotte omissive inescusabilmente negligenti, e non

esclusivamente su potenziali rapporti "dare-avere" intercorrenti tra

l'agente della riscossione ed il Consorzio.

Allo stesso modo, l'applicazione dell'art. 172 c.g.c. non

attribuirebbe all'Ente la legittimazione attiva ad adire il giudice

contabile per sentire accogliere un *petitum* di condanna risarcitoria

a titolo di condotta negligente rispetto ai doveri del Concessionario.

All'esercizio di una tale azione sarebbe preposto, in via

ordinamentale, il Pubblico Ministero contabile, il quale agisce a

tutela dell'erario secondo meccanismi processuali e preprozessuali

improntati al contraddittorio e con pieno esercizio delle garanzie difensive.

Tutti ciò a tutela dell'Erario e delle parti processuali.

In relazione al terzo e quarto motivo d'impugnativa, la Procura generale ha ritenuto di non addentrarsi nella valutazione della gravità delle presunte omissioni e delle dedotte violazioni delle procedure normativamente stabilite, asseritamente commesse dal concessionario, in quanto attinenti ai profili di merito non scrutinati in primo grado.

Con riferimento al quarto motivo d'impugnativa, l'Organo requirente ha sostenuto che il primo giudice avrebbe correttamente dichiarato l'assorbimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. 23 ottobre 2018, n. 119.

In conclusione, la Procura generale ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'appello e, comunque, il rigetto dello stesso, per infondatezza, con la conferma della decisione impugnata e la condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

5. Con comparsa pervenuta il 25 marzo 2022, l'AdER - Agenzia delle Entrate-Riscossione (succeduta *ex lege* a titolo universale alle società del gruppo Equitalia, a loro volta subentrate ai precedenti concessionari per la riscossione) si è costituita in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'Agenzia ha, in primo luogo, 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, l'inammissibilità e comunque l'irrilevanza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti da controparte.

Ha aggiunto che controparte avrebbe proposto, in primo grado, sostanzialmente una "domanda risarcitoria" (come affermato nello stesso ricorso avversario), deducendo la responsabilità di AdER inerente al mancato rispetto di imprecisati obblighi di legge derivanti dall'assunzione dell'incarico di riscossione.

Nondimeno, non sarebbe possibile 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 sarebbe, per contro, ammesso 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, il Consorzio appellante, senza mai contestare i conti di gestione regolarmente trasmessi dall'AdER, 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 da AdER e non già la materia della contabilità pubblica, 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 riguarderebbe allora materia non assoggettabile a giudizio ad istanza di parte e risulterebbe inammissibile sotto diversi profili.

Tale azione, in particolare, risulterebbe proposta senza il preventivo esperimento ed a prescindere dagli esiti del procedimento amministrativo ex artt. 19 e 20 d.lgs. n.112/1999, i quali costituirebbero l'unica disciplina applicabile.

La medesima azione sarebbe stata esercitata direttamente nei confronti dell'Agente della riscossione, senza alcuna legittimazione normativa, per di più a fronte di un danno incerto, non attuale e non determinabile, discutendosi pacificamente di attività esecutiva ancora in corso all'atto di instaurazione della lite.

Essa si atteggierebbe, dunque, 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, più volte prorogati dal legislatore).

A tale ultimo riguardo, l'AdER ha diffusamente argomentato in ordine alla piena legittimità costituzionale delle disposizioni di proroga, rimarcando che la *ratio* sottesa alle stesse 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.

L' Agenzia ha, inoltre, contestato, con articolate argomentazioni, la fondatezza della tesi attorea circa l'inapplicabilità ai Consorzi di Bonifica della disciplina prevista negli artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/99 e nell'art.1, comma 688 della legge n. 190/2014, ritenuta dal Consorzio riservata esclusivamente alle entrate dello Stato.

Allo stesso modo, ha sostenuto di aver sempre fornito al Consorzio tutte le informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n.

112/99 e del D.M. n. 22.10.1999, con i flussi informatici disposti nei termini di legge.

L'AdER ha, inoltre, affermato l'infondatezza, nel merito, della domanda di parte appellante, con argomentazioni (pagg.30 e ss della memoria) incentrate, tra l'altro, sull'assenza e/o mancata dimostrazione di un danno certo e cristallizzato nel suo ammontare definitivo, dei pretesi inadempimenti del concessionario, della colpa dello stesso concessionario, del pregiudizio lamentato dal Consorzio, anche in relazione al profilo della quantificazione, ritenuta del tutto sproporzionata.

La parte appellata ha, infine, rimarcato l'insussistenza degli adombrati profili di incostituzionalità delle previsioni ex d.l. n. 119/18 e, da ultimo, d.l. 41/2021, convertito in legge n. 69/2021, anche alla luce dei precedenti della Corte costituzionale all'uopo richiamati.

In particolare, non sussisterebbe nessuna diseguaglianza nel sottoporre il Consorzio appellante alla stessa disciplina riservata agli altri, numerosi Enti che si avvalgono della riscossione a mezzo ruolo.

In conclusione, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione 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.

6. Con memoria pervenuta il 28 marzo 2022, il Consorzio appellante, nel rinviare a tutto quanto dedotto nell'atto d'appello,

ha esteso al neo-introdotta art. 4, comma 4, del d.l. n. 41 del 22 marzo 2021, le argomentazioni già formulate nel gravame circa l'inapplicabilità dell'art. 4 d.l. n. 119/2018 ai contributi dovuti ai Consorzi di bonifica, ovvero, in subordine, circa l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma.

Il Consorzio ha inteso, inoltre, replicare alle conclusioni della Procura generale, ribadendo, in relazione al primo motivo di censura, la sussistenza nel caso *de quo* della propria legittimazione attiva, atteso che la domanda formulata nell'atto di appello, e prima ancora nel giudizio introduttivo del giudizio di primo grado, non rivestirebbe natura risarcitoria.

Essa, infatti, sarebbe pacificamente volta all'affermazione della responsabilità del Concessionario nella causazione di un danno patrimoniale per via della mancata attività di riscossione, essendosi il Consorzio limitato a rappresentare questioni oggettive, tratte dal portale MONITOR ENTI, ove sono riportate informazioni sommarie e frammentarie.

In definitiva, la domanda introduttiva sarebbe circoscritta all'accertamento del rapporto di dare-avere in essere tra il Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano e l'Agenzia delle Entrate - Riscossione.

Sul punto, l'appellante ha sostenuto che le condotte omissive inescusabilmente negligenti dell'Agente della Riscossione sarebbero state oggetto di dimostrazione da parte del Consorzio di Bonifica e risulterebbero strettamente collegate al rapporto di dare-avere in

essere tra le parti e all'attività di maneggio di denaro di competenza del soggetto preposto allo svolgimento dell'attività di riscossione.

L'appellante ha richiamato, a sostegno della correttezza della propria impostazione, giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte di cassazione.

Con riferimento agli ulteriori motivi di censura, il Consorzio si è riportato a quanto già esposto nell'atto d'appello.

In conclusione, ha insistito per l'accoglimento delle richieste già formulate con l'atto di gravame.

7. All'udienza del 7 aprile 2022 la discussione del giudizio è stata rinviata all'odierna udienza, su richiesta dell'Avv. Martino per il Consorzio appellante, il quale ha rilevato la necessità di esaminare la comparsa di costituzione dell'Avvocatura generale, deposita oltre il termine di 20 giorni antecedenti l'udienza.

8. Da ultimo, con memoria pervenuta il 1° giugno 2022, il Consorzio appellante, con il patrocinio dell'Avv. Claudio Martino, nel rinviare al contenuto dei precedenti scritti difensivi, ha replicato alle argomentazioni dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

Nello specifico, ha, in primo luogo, richiamato il potere-dovere del giudice di merito di qualificare la domanda giudiziale nel modo più idoneo, indipendentemente dalla qualifica ad essa data nel giudizio, ribadendo di avere sempre sostanzialmente circoscritto la propria domanda al rapporto di dare-avere in essere con l'Agenzia delle Entrate - Riscossione.

La domanda introdotta non avrebbe contenuto risarcitorio e

sarebbe pacificamente volta all'affermazione della responsabilità del Concessionario nella causazione di un danno patrimoniale a causa della mancata attività di riscossione.

In particolare, le condotte ritenute inescusabilmente negligenti dell'Agente della Riscossione sarebbero strettamente collegate al rapporto di dare-avere in essere tra le parti e all'attività di maneggio, di competenza del soggetto preposto allo svolgimento dell'attività di riscossione.

Di qui l'asserita legittimazione attiva del Consorzio ex art. 172 c.g.c., come confermato dalla giurisprudenza richiamata.

Nel merito, l'appellante ha ribadito la fondatezza delle proprie pretese, e per converso, l'infondatezza delle argomentazioni di controparte, confermando le richieste già formulate con l'atto d'appello.

9. Alla pubblica udienza del 9 giugno 2022, l'Avv. Arcangelo Guzzo, su delega dell'Avv. Claudio Martino, per la parte appellante, ha richiamato gli scritti difensivi, citando giurisprudenza della Corte di cassazione ed insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate, compresa quella di disporre l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio.

L'Avvocato dello Stato Generoso Di Leo, per l'AdER, nel riportarsi alla memoria di costituzione, ha riaffermato la natura risarcitoria della domanda formulata dal Consorzio, chiedendo il rigetto dell'appello per inammissibilità e, comunque, per infondatezza dello stesso.

Il P.M. ha richiamato precedenti giurisprudenziali in materia (compresa la sentenza n. 10/2022 di questa Sezione), riportandosi alle conclusioni scritte e chiedendo la conferma della decisione gravata.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente appello risulta fondato e va, dunque, accolto nei termini sottoindicati.

1.a) A tal riguardo giova osservare che il giudizio all'esame rientra sicuramente nella giurisdizione contabile, così come affermato dal primo giudice (pag. 11 della decisione gravata), con statuizione non oggetto di impugnativa da parte dell'AdER.

In questa sede il Collegio si limita a ribadire l'appartenenza alla giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., 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).

Si aggiunga che, per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudice contabile può conoscere di tutte le controversie intercorrenti tra l'Agente della riscossione e l'Ente pubblico impositore ed incentrate sulla verifica dei rapporti di dare avere tra gli stessi, 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, in termini analoghi, Corte conti, Sez. II d’Appello, 28 aprile 2020, n. 85).

Peraltro, la Suprema Corte ha di recente riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile proprio con riferimento a giudizi analoghi al presente, coinvolgenti un Consorzio di Bonifica da una parte e l’AdER dall’altra, valorizzando la natura di rapporto di servizio del legame intercorrente tra gli stessi, nonché la funzione pubblica esercitata dall’Ente riscossore (così, Cass., SS.UU., n. 7561/2020).

1.b) Si pone allora la necessità di verificare se l’odierna controversia possa o meno essere “veicolata” innanzi al giudice contabile attraverso lo strumento delineato dall’art. 172, lett. d), d.lgs. n. 174/2016.

È 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 il Consorzio di Bonifica del Sannio Alfano abbia o meno legittimazione attiva a adire il giudice contabile, investendo il medesimo attraverso il meccanismo processuale di cui si è detto, nella controversia qui in rilievo.

Tale legittimazione è stata esclusa dal primo giudice, il quale ha ritenuto, in accoglimento dell'eccezione dispiegata dall'Agencia delle Entrate-Riscossione, che con la domanda azionata fosse stato chiesto un riconoscimento risarcitorio riconducibile a pieno titolo ad una fattispecie di responsabilità amministrativa (pag. 16), la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva competenza della Procura erariale.

Nondimeno, tale ultima conclusione non può essere condivisa.

Sul punto, giova osservare che, per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, "...il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente i fatti posti a base della domanda o delle eccezioni e di individuare le norme di diritto conseguentemente applicabili, anche ed eventualmente in difformità rispetto alle indicazioni delle

parti, incorrendo nella violazione del divieto di extrapetizione o di ultrapetizione soltanto ove sostituisca la domanda proposta con una diversa, ovvero a seconda dei casi ecceda dai limiti della domanda medesima modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà in fatto non dedotta o allegata in giudizio" (così, Cass. n. 7467/2020; id., Cass. n. 22512/2021).

Orbene, nella specifica e peculiare fattispecie all'esame, a giudizio del Collegio, 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 Consorzio di Bonifica ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli coattivi consegnati dal primo alla seconda nell'arco temporale 2000/2017, 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, pretese creditorie essenzialmente paramtrate, in maniera del tutto significativa, all'importo dei ruoli consegnati e non riscossi nel periodo di riferimento.

Risulta, dunque, rispettato il limite inderogabile rappresentato dal

divieto di sostituzione della domanda attivata con altra diversa.

La predetta riqualificazione risulta, del resto, in linea con quanto già riportato nel ricorso di primo grado, contenente, alla pag.8, la precisazione che *"...la presente controversia afferisce indubbiamente a questioni di dare ed avere insorte tra l'Agente della riscossione e un ente impositore, il Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano, in dipendenza del rapporto di gestione e di riscossione in essere tra le suddette parti"*.

Aggiungasi che la CTU richiesta in primo grado risulta finalizzata essenzialmente all'accertamento dell'effettività della riscossione, con le partite non più esigibili, ovvero della reale portata dei rapporti di dare/avere, con relativi risultati finali.

Alla domanda, come riformulata nei termini sopra esposti, 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 (su tale ultimo profilo, vedasi Corte conti, Sez. II, n. 10/2022, pronunciata con riferimento ad una ipotesi in cui la domanda azionata, nella forma del giudizio ad istanza di parte, presentava profili risarcitori ribaditi anche in udienza dall'ente pubblico agente, attraverso la contestazione della legittimità costituzionale delle disposizioni prevedenti la legittimazione esclusiva del P.M. contabile all'esercizio dell'azione in

materia di responsabilità amministrativa).

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 anti-giuridica, 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..

A tale ultimo riguardo, il Collegio si limita ad evidenziare che questa Sezione, con la precedente decisione n. 297/2021, le cui motivazioni devono ritenersi qui integralmente richiamate anche ai sensi dell'art. 39 c.g.c., si è già pronunciata per l'ammissibilità del predetto meccanismo processuale, ove attivato dall'Ente impositore per ottenere il mero accertamento delle proprie ragioni creditorie nei confronti dell'agente della riscossione, quali scaturenti dal rapporto esattoriale.

Ciò valorizzando, tra l'altro:

-la riconducibilità all'art. 172, lett. d, c.g.c., quale disposizione

avvalorante l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi ad istanza di parte", 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;

-la natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile.

2. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, previa riqualificazione dell'azione proposta in termini di mero accertamento (nei termini sopra visti) e con esclusione di ogni profilo risarcitorio (anche per quanto riguarda il prospettato danno da indebitamento per interessi passivi), il presente appello va accolto.

Ne deriva il riconoscimento della legittimazione attiva del Consorzio di Bonifica del Sannio Alifano ex art. 172, lett. d, c.g.c. e la 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	SENT. 39/2023
	d'appello, in composizione collegiale, definitivamente	
	pronunciando:	
	-ACCOGLIE l'appello proposto dal Consorzio di Bonifica del Sannio	
	Alifano avverso la sentenza n. 403/2021 della Corte dei conti,	
	Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, 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, in diversa composizione, del giudizio	
	nel merito, nei termini di cui in parte motiva e la pronuncia sulle	
	spese anche del giudizio di appello.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di	
	rito.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.	
	IL Consigliere ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	(dott. Nicola RUGGIERO)	(dott.ssa Rita LORETO)
	Firmato digitalmente	Firmato digitalmente
	Depositata in Segreteria	21 FEB. 2023
	Per la Dirigente	
	(dott.ssa Luciana Troccoli)	
	Firmato digitalmente	Il Funzionario Amministrativo Dott.ssa Alessandra Carcani
	28	