



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Guido Carlino Presidente

dott.ssa Giuseppina Mignemi Giudice

dott.ssa Carola Corrado Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 170/2020

nel giudizio ad istanza di parte, iscritto al n. **66937** del registro di segreteria,

promosso da:

Riscossione Sicilia s.p.a., Agente della Riscossione per le Province Siciliane, con sede in Palermo, via E. Morselli n. 8, (P. IVA 04739330829),

in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione Cav. di Gran Croce, Avv. Vito Branca, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Tarantino ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Palermo, via Giacomo Cusmano n. 4, pec mariatarantino@pecavvpa.it; fax 091.329301;

contro

- **Comune di Palermo**, in persona del Sindaco p.t., elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Comunale, in P.zza Marina, 39, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Criscuoli, pec v.criscuoli@cert.comune.palermo.it fax 091.7407725;

- **Comune di Palermo, Area della Ragioneria Generale, tributi, patrimonio e partecipate** – Servizio entrate tributario ed economato, in

persona del Sindaco p.t.;

e nei confronti di:

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 febbraio 2020, il relatore, dott.ssa Carola Corrado, l'avv. Maria Tarantino, l'avv. Vincenzo Criscuoli ed il Pubblico Ministero, nella persona della dott.ssa Daniela Cimmino.

Ritenuto in

F A T T O

Con ricorso *ex art.* 172, comma 1, lett. d), del d.lgs. 174/2016 (codice di giustizia contabile), Riscossione Sicilia S.p.a. agiva in opposizione per l'annullamento, previa adozione di ogni misura cautelare per la sospensione dell'efficacia e dell'esecuzione:

- dell'ingiunzione di pagamento del Comune di Palermo, prot. 1552499 del 07.11.2019, notificata a mezzo messo comunale in data 13.11.2019 e anticipata con PEC in data 08.11.2019, emessa ai sensi del r.d. n. 639/1910 e dell'art. 36 del d.l. 248/2007, convertito con l. n. 31/2008, con la quale il Comune di Palermo ingiungeva al Presidente di Riscossione Sicilia di procedere al versamento di € 3.764.405,85, quale differenza tra le somme rimosse per conto del Comune stesso e quanto riversato in Tesoreria comunale, in relazione alle risultanze del conto di gestione 2013, di € 14.768,85, a titolo di interessi dall'atto di costituzione in mora e fino al 07.12.2019, con importo giornaliero pari ad € 82,51 e, inoltre, al versamento della somma, da quantificare a titolo di danno, per aver il Comune dovuto

effettuare ~~effettuato~~ il pagamento, al tesoriere comunale, degli interessi

passivi sulle anticipazioni onerose concesse *ex art. 222 TUEL*;

- dell'atto di costituzione in mora del Comune di Palermo – Area della

Ragioneria Generale, tributi e patrimonio - in persona del Ragioniere

generale p.t., prot. 770836 in data 11.06.2019, notificato a mezzo pec in data

13.11.2019, avente ad oggetto il conto di gestione esercizio 2013;

- della relazione sui conti di gestione anno 2013, relativi alle concessioni di

Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa e

Trapani, prot. 1409545 del 07.10.2019, con la quale il Comune di Palermo

costituiva in mora, ai sensi degli artt. 1219, 2043 e 2943 c.c., il presidente di

Riscossione Sicilia s.p.a.;

- nonché di ogni altro atto collegato e/o connesso, presupposto e

conseguenziale, anche non conosciuto, perché l'ingiunzione sia dichiarata

nulla, illegittima, infondata, in ogni sua parte e per tutti gli effetti;

e per l'accertamento negativo del credito ingiunto dal Comune di Palermo,

del richiesto risarcimento del danno e di tutti gli accessori richiesti, nonché

la sussistenza e la giustezza delle ragioni della ricorrente.

A tal riguardo, la società ricorrente rappresentava che intendeva opporsi al

versamento delle somme ingiunte, che, precedentemente, erano state oggetto

di due costituzioni in mora e si riferivano al conto di gestione relativo

all'esercizio per il 2013, presentato quale agente della riscossione.

Rispetto a detto conto, Riscossione Sicilia s.p.a procedeva al relativo invio,

in data 11.02.2014, all'indirizzo "settore tributi@cert.comune.palermo.it".

Con pec del 13.02.2014, il Comune chiedeva l'invio ad altro indirizzo di

posta elettronica certificata, al quale Riscossione Sicilia s.p.a provvedeva a

trasmettere il conto, in data 17.02.2014.

Ad ulteriore invio, Riscossione Sicilia s.p.a procedeva nuovamente, con pec del 03.08.2016, su richiesta in data 01.03.2016 ed il Comune inviava una nota per richiesta chiarimenti in data 25.09.2018.

In seguito ad interlocuzioni tra la società ricorrente ed il Comune, quest'ultimo, con un atto di costituzione in mora, ingiungeva il pagamento di € 6.267.686,178, oltre alla differenza tra l'importo di € 1.448.695,48 e l'importo di € 1.391.356,22, relativo alle somme trattenute a vario titolo, pari ad € 57.339,26, nonché al versamento degli interessi di mora e di ogni altro onere accessorio.

Riscossione Sicilia S.p.A., con nota del 27.06.2019, rappresentava al Comune di avere inviato un conto quale ente beneficiario e un conto quale ente creditore, puntualizzando che la diversità di importi fra i due conti dipendeva dall'essere, il primo, riferito a tutta l'Amministrazione provinciale di Palermo e non solo al Comune.

Inoltre, alcune somme, seppur derivanti dalla gestione dell'agente, erano trattenute come recuperi di somme a vario titolo.

A rettifica del precedente, il Comune emetteva un nuovo atto di costituzione in mora, in data 07.10.2019, per la somma di € 3.764.405,85.

Riscossione Sicilia Spa chiedeva un differimento del termine indicato per il versamento delle somme, mentre il Comune, con pec in data 08.11.2019 e con notifica in data 13.11.2019, trasmetteva l'ingiunzione di pagamento del 07.11.2019, opposta con il presente ricorso.

Poiché nell'ingiunzione non era indicata l'autorità giudiziaria presso la quale impugnare, né le modalità di proposizione del ricorso, la ricorrente forniva

chiarimenti in ordine alla natura giuridica della società e all'attività pubblica svolta, intesi a qualificare la ricorrente fra gli agenti contabili.

Dopo aver illustrato l'*iter* normativo statale e regionale che aveva caratterizzato la genesi della società, nonché le varie cessioni di quote intervenute nel tempo, rappresentava che, allo stato, le quote di Riscossione Sicilia s.p.a sono per il 99,96% della Regione siciliana e per lo 0,040% dell'Agenzia delle Entrate e che, quindi, quest'ultima è configurabile come una società *in house* della Regione, con controllo analogo esercitato dall'Assessorato dell'Economia, per il tramite della Ragioneria Generale della Regione - Servizio Partecipazioni, e con l'attività svolta esclusivamente in favore ed a beneficio della Regione.

Con riguardo all'attività, Riscossione Sicilia s.p.a richiamava il d.lgs. n. 112/1999, superato, quanto al sistema sanzionatorio, dal d.l. n. 203/2005, e la l.r. n. 19/2005.

Ciò al fine di sottolineare che la riscossione è oggi affidata a società pubbliche.

Tanto premesso, in via pregiudiziale, la ricorrente riteneva doversi affermare la giurisdizione della Corte dei conti, rilevando che l'oggetto del contendere sotteso all'ingiunzione di pagamento fosse il rapporto di dare/avere tra le parti e, quindi, la verifica del conto di gestione. In riferimento a tale aspetto, richiamava giurisprudenza della Corte di Cassazione e, in nota, quella di questa Corte.

Sempre in via pregiudiziale, Riscossione Sicilia Spa chiedeva di dichiarare la nullità/inammissibilità dell'azione amministrativa esercitata dal Comune con l'ingiunzione di pagamento e il conseguente difetto di legittimazione attiva

dello stesso.

Infatti, secondo la prospettazione della ricorrente, quanto attiene al rapporto di dare/avere, alle voci di danno risarcitorio, alle verifiche sul conto dovrebbe essere oggetto di azione di competenza esclusiva della Procura regionale della Corte dei conti.

La negligente gestione della attività di riscossione dovrebbe costituire oggetto di un'azione risarcitoria per responsabilità amministrativa, la cui legittimazione è intestata alla Procura.

Pertanto, avrebbe dovuto esservi, nel caso di specie, un giudizio di responsabilità o un giudizio di conto, ma non sarebbe stato possibile, da parte del Comune, ricorrere ad un'ingiunzione di pagamento.

In relazione a tale motivo di ricorso, Riscossione Sicilia s.p.a riportava alcune decisioni della Corte dei conti ed in particolare, la sentenza n. 342/2017 di questa Sezione.

In via preliminare, poi, Riscossione Sicilia s.p.a deduceva vizi dell'ingiunzione, quali la mancata definizione del procedimento amministrativo, senza l'instaurazione di un contraddittorio, che avrebbe consentito di far emergere elementi decisivi, ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

Peraltro, non era indicata, nell'ingiunzione, l'autorità giudiziaria, né i termini per la relativa opposizione, secondo quanto previsto ai sensi dell'art. 3, comma 4, l. n. 241/1990.

Inoltre, la ricorrente eccepiva la mancanza dei presupposti di certezza, liquidità ed esigibilità dei crediti intimati, poiché la somma richiesta non sarebbe supportata dalla documentazione contabile.

Documentazione rispetto alla quale era stato proposto accesso agli atti, con rinvio del Comune al *link* dov'era possibile scaricare i bilanci ed i rendiconti.

In ogni caso, la ricorrente affermava di poter giustificare la propria attività comprovando tutti i riversamenti effettuati nei confronti del Comune.

Il Comune, invece, avrebbe dovuto dimostrare i crediti e i debiti tra le due amministrazioni, con i propri bilanci e non sarebbe ammesso a farlo, *a posteriori*, in sede di opposizione all'ingiunzione.

Peraltro, in seguito all'invio del conto, nel 2014, nessuna contestazione sarebbe stata sollevata, prima dell'atto di costituzione in mora, in data 11.06.2019.

Il presupposto dell'ingiunzione, secondo la giurisprudenza, sarebbe un credito certo, liquido ed esigibile.

E, a tal riguardo, non potrebbe considerarsi certo un credito unilateralmente quantificato, attraverso una mera differenza matematica.

Secondo la prospettazione della ricorrente, il Comune avrebbe dovuto seguire un procedimento, nel rispetto delle norme contenute nel d.lgs. n. 112/1999, facendo riferimento alle partite di ruolo o di credito che si assumevano rimosse e non riversate.

Pera tale motivo, senza che ciò potesse intendersi come inversione dell'onere della prova, la ricorrente depositava i compact disk contenenti i flussi dello stato della riscossione trasmessi dal 2000 al 2013 all'Agenzia delle Entrate e l'elenco dei ruoli del Comune di Palermo dal 2000 al 2013, consegnato al Comune medesimo, e quello aggiornato con specifiche voci, spiegando il funzionamento della piattaforma *on line* Monitor enti e gli errori intervenuti in tale sistema.

Con riferimento, poi, alla somma da quantificare, al momento del soddisfo, a titolo di danno sofferto dal Comune per aver effettuato il pagamento al tesoriere di somme a titolo di interessi passivi per l'utilizzo delle anticipazioni onerose *ex art. 222 TUEL*, Riscossione Sicilia s.p.a affermava che non vi era alcuna menzione di tale asserito pregiudizio nei due atti di costituzione in mora, né veniva fornita la prova del contratto bancario di anticipazione di tesoreria stipulato con l'istituto bancario e che tale prova non si sarebbe potuta produrre in sede di opposizione.

Con riguardo alla voce di danno a titolo risarcitorio, ancora da quantificare, la ricorrente sosteneva che l'azione competeva, in via esclusiva, alla Procura contabile.

Quanto innanzi esposto sarebbe indicativo della mancanza dei presupposti di certezza, liquidità ed esigibilità e, quindi, dell'inammissibilità dell'ingiunzione impugnata.

Contestava, inoltre, la ricorrente, in via preliminare, l'improcedibilità dell'ingiunzione, considerato che il Comune avrebbe dovuto avviare il procedimento amministrativo *ex artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/1999*, previsto per pervenire al discarico (ovvero al diniego di discarico) dell'agente della riscossione, in relazione alle partite creditorie inesigibili, anche previo ricorso alla definizione agevolata per i casi in cui il concessionario della riscossione perda il diritto al discarico degli importi inesigibili iscritti a ruolo.

Le norme in questione, inoltre, prevedono uno specifico procedimento per l'ammissione al discarico dell'agente contabile, nel contraddittorio tra le parti, quindi, se l'ente impositore avesse ritenuto di non discaricare,

comunque avrebbe dovuto adottare un provvedimento formale di diniego, impugnabile presso la Corte dei conti.

In ogni caso, solo attraverso tale procedimento potrebbero accertarsi gli eventuali inadempimenti dell'agente della riscossione.

Sul punto, Riscossione Sicilia s.p.a illustrava la normativa e la giurisprudenza.

Nel merito, in ordine all'azione di accertamento negativo del credito, la ricorrente rappresentava che il conto di gestione 2013, inizialmente, erroneamente includeva anche il periodo fino al 10.01.2013, di competenza, invece, dell'anno 2012.

Nel conto compilato secondo il modello 21, si comprenderebbero i versamenti effettuati al Comune, dal 21.01.2013 al 10.01.2014, i cui importi corrisponderebbero a quanto indicato dal Comune, nella tabella, alla voce "somme riversate in tesoreria".

Nel nuovo conto, venivano evidenziate le differenze rispetto a quanto comunicato dal Comune e si concludeva per la non sussistenza di alcuna differenza.

Peraltro, il Comune comunicava, con email del 25 settembre 2018, che non sarebbero stati confrontabili gli importi delle quietanze indicate nel conto con le somme riversate in tesoreria.

Secondo la ricorrente, però, dalla documentazione bancaria prodotta, si evincerebbe che gli importi indicati nell'atto di costituzione in mora, con riferimento alle "somme riversate" in tesoreria, corrisponderebbero ai riversamenti.

Nel ricorso, veniva riportata una tabella con il dettaglio per province e, per il

comune di Palermo, si evidenziava l'erroneità nel riconoscere compresa la somma di € 60.146,07 nel conto di gestione 2013, invece di competenza del 2012.

Inoltre, Riscossione Sicilia Spa eccepiva la prescrizione del credito, poiché il conto della gestione sarebbe stato inviato in data 11.02.2014 e la richiesta di pagamento sarebbe stata effettuata con l'atto di costituzione in mora in data 11.06.2019.

Infine, proponeva istanza cautelare di sospensione dell'esecuzione dell'ingiunzione di pagamento, stante il *fumus boni iuris* spiegato con i motivi di ricorso ed il *periculum in mora* da rinvenirsi nel grave e irreparabile pregiudizio che deriverebbe dalla esecuzione nei confronti della ricorrente, che verserebbe in una grave situazione economica.

Con decreto del Presidente della Sezione giurisdizionale, ritenuto che, nel giudizio ad istanza di parte, non fosse prevista la tutela cautelare, in mancanza di esplicita previsione normativa (arg. ex Sezione giurisdizionale Sicilia, ord. n. 147 dell'11/9/2019), non veniva fissata la camera di consiglio per la sospensione dell'ingiunzione di pagamento e veniva fissata l'udienza del 19 febbraio 2020.

Con memoria depositata in data 8 gennaio 2020, si costituiva il Comune di Palermo, eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione del giudice adito.

La ricorrente, infatti, avrebbe ignorato l'art. 3 del r.d. n. 639/1910, che devolve la giurisdizione al giudice ordinario.

In secondo luogo, non sarebbe stata considerata la differenza tra un'azione di indebito, che riguarderebbe la diminuzione patrimoniale priva di causa

giustificatrice, rispetto all'azione per responsabilità da danno erariale.

L'azione di indebito, anche se nelle forme previste dal r.d. n. 639/1910

costituirebbe pur sempre un'azione per la quale l'amministrazione, verificato

l'indebito, non dovrebbe fornire altra motivazione, né effettuare una

valutazione comparativa con l'interesse pubblico.

Per il difetto di giurisdizione, concludeva anche la Procura regionale con la

memoria depositata in data 21 gennaio 2020.

La Procura, in particolare, rilevava l'assenza di una norma che consenta di

utilizzare il giudizio ad istanza di parte per l'annullamento di un'ordinanza

ingiunzione, ex r.d. n. 639/1910.

Rilevava, inoltre, che la giurisprudenza della Corte di cassazione afferma che

il giudice dovrebbe essere individuato sulla base della natura del credito e

che, nel caso di specie, occorrerebbe distinguere le domande proposte.

Nella fattispecie, infatti, da un lato, è proposta una domanda intesa a far

valere l'adempimento del rapporto di servizio tra ente impositore e

concessionario, tipicamente propria di una azione di responsabilità contabile

o di un giudizio per resa di conto, di cui, comunque, peraltro, era già stata

investita la Procura.

Fermo restando che, rispetto all'ordinanza di ingiunzione, al più, la

ricorrente avrebbe potuto agire per carenza di potere del Comune innanzi al

giudice ordinario.

Dall'altro lato, invece, è stata proposta una domanda di risarcimento del

danno per gli interessi sull'utilizzo delle anticipazioni, propria della

giurisdizione ordinaria.

Alla luce di tali considerazioni, la Procura riteneva assorbite le eccezioni

formali e di nullità fatte valere dalla ricorrente.

In data 24 gennaio 2020, il Comune depositava una seconda memoria, con la quale esponeva ulteriori controdeduzioni.

In particolare, riteneva il convenuto che, nel procedimento finalizzato alla emissione dell'ingiunzione, il contraddittorio con il concessionario sarebbe stato instaurato ritualmente.

Infatti, il conto corretto sarebbe stato inviato soltanto in data 22.06.2017 e, rispetto ad esso, vi sarebbe stata una formale contestazione in data 25.09.2018.

Sarebbe seguito, poi, un sollecito, in data 18.12.2018, per ottenere riscontro alla contestazione precedente e, rimanendo disatteso, si procedeva alla costituzione in mora, in data 11.06.2019.

A questa seguivano un riscontro del 27.06.2019, da parte del concessionario, e un'ulteriore richiesta di documentazione giustificativa, da parte del Comune, in data 01.07.2019, alla quale il concessionario rispondeva in data 25.07.2019.

Vi era stato anche un incontro, in data 03.10.2019, presso la Ragioneria Generale del Comune di Palermo, nel quale le parti avrebbero convenuto sulla fondatezza dei rilievi mossi.

In ogni caso, a seguito dell'interlocuzione fra le parti, si sarebbe potuto pervenire a rettificare la somma richiesta al concessionario, pur avendo ad oggetto, le verifiche, i dati del sistema Sispi e non quelli forniti dal concessionario.

Rilevava, poi, l'amministrazione resistente, di avere negato il differimento del termine assegnato con la costituzione in mora, richiesto dal

concessionario soltanto un giorno prima della scadenza.

Inoltre, rispetto alle affermazioni di parte ricorrente, secondo cui sarebbe

stato onere del Comune documentare le risultanze del conto veniva

richiamato un orientamento della Corte dei conti, in base al quale, ai conti

resi dai concessionari, dovrebbero essere allegati i documenti giustificativi.

Allo stesso modo, ancorché sarebbe incomprensibile l'attribuzione al

Comune dell'onere di documentare le discordanze riscontrate nel conto di

gestione, nella memoria si riportavano le presunte discordanze segnalate.

Altresì incomprensibile sarebbe la richiesta di attivazione del procedimento

ex artt. 19 e 20 d.lgs. 112/1999, perché la controversia non riguarderebbe

somme inesigibili.

Rispetto all'azione di accertamento negativo, il Comune replicava riportando

la tabella con il dettaglio delle province e contestava la ricostruzione della

ricorrente, che avrebbe tenuto conto di importi non attinenti al conto di

gestione e di cui non risulterebbero comprensibili le operazioni matematiche

effettuate per pervenire alla coincidenza tra quanto bonificato e il totale

risultante al comune.

Infine, in ordine alla prescrizione eccepita dalla ricorrente, il Comune

afferma che l'ingiunzione aveva ad oggetto il conto reso in data

22.06.2017 come "ente creditore" e, quindi, nessuna prescrizione potrebbe

ritenersi maturata in data 11.06.2019.

Peraltro, il ricorso non prenderebbe in considerazione il conto nella modalità

"ente creditore", trasmesso in data 22.06.2017.

Alle argomentazioni spiegate nella prima memoria del Comune e in quella

della Procura, replicava la ricorrente depositando note in data 29 gennaio

2019 e ribadendo la giurisdizione della Corte dei conti e l'ammissibilità dell'opposizione proposta con il presente giudizio.

All'udienza del 19 febbraio 2020, la difesa della ricorrente insisteva sulla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti e, nel merito, contestava le deduzioni del Comune.

A tal riguardo, leggeva in udienza le note di cui chiedeva di essere ammessa al deposito, al fine di replicare alla seconda memoria depositata dal Comune.

Concludeva, infine, la ricorrente, secondo le richieste già formulate e, in particolare, ribadiva la necessità dell'ammissione di una CTU e la necessità di disporre l'esibizione del rendiconto comunale.

La difesa del Comune insisteva sulla eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito e, nel merito, sulla legittimità dell'ingiunzione emessa.

La Procura rinviava alle conclusioni già rassegnate nella propria memoria, escludendo l'ammissibilità di un siffatto giudizio ad istanza di parte e richiamando la decisione della III Sezione Centrale d'Appello n. 3/2020 sull'inammissibilità di un accertamento negativo di responsabilità.

Esaurita la discussione, la causa era posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Oggetto del giudizio

L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla richiesta di accertamento della illegittimità, nullità, inammissibilità, infondatezza, con conseguente annullamento, dell'ingiunzione di pagamento emessa ai sensi dell'art.3 del R.D. n. 639/1910 e notificata a Riscossione Sicilia s.p.a..

Al fine di statuire sulle questioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalle

parti, occorre chiarire con esattezza l'effettivo ambito della fattispecie sottoposta al vaglio di questo giudice attraverso le domande proposte con il ricorso introduttivo.

La controversia riguarda l'ingiunzione emessa dal Comune di Palermo nei confronti della società ricorrente e il ricorso si pone nei termini di una richiesta di annullamento della stessa, per motivi sia di inammissibilità sia di merito, e, rispetto ai motivi di merito, nei termini di un accertamento negativo dell'esistenza del credito vantato dal Comune.

L'ingiunzione medesima e l'accertamento negativo del credito hanno ad oggetto, da un lato, crediti derivanti dal conto 2013 dell'agente della riscossione e, dall'altro, il risarcimento del danno patito dal Comune a seguito del pagamento degli interessi passivi sulle anticipazioni *ex art. 222 TUEL*.

Dall'esame dell'ingiunzione emerge che, con essa, il Comune di Palermo chiedeva alla ricorrente il versamento dell'importo, "*quale differenza tra le somme riscosse per conto del comune di Palermo e quanto riversato nella Tesoreria comunale come risultante dal Conto di gestione 2013*".

Trattasi, quindi, di somme inerenti alla gestione della riscossione operata dalla ricorrente in favore del Comune.

Avendo riguardo, nella sostanza, alla materia del contendere, pur venendo in rilievo partite di dare e avere relative ad un conto giudiziale, non è possibile ravvisare identità di oggetto tra la domanda proposta e il giudizio di conto.

Quest'ultimo, infatti, ha per oggetto l'intero rapporto intercorso tra l'agente contabile e l'amministrazione e non soltanto la debenza o meno di somme asseritamente riscosse e non riversate nei termini di legge.

Ove, peraltro, l'ambito del giudizio di conto è individuato sulla scorta dei motivi indicati dal magistrato relatore, ex art. 145 c.g.c.

La fattispecie dedotta in giudizio, invece, deve essere ricondotta al tipico giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale, riguardando la gestione del rapporto tra la Società ricorrente e il Comune e, in particolare, l'impiego di risorse proprie di quest'ultimo.

Infatti, il mancato riversamento di quanto riscosso, sicuramente, configura una mancata esecuzione degli obblighi propri dell'agente della riscossione, legato da rapporto di servizio con il Comune.

Nella sostanza, quindi, viene in discussione l'intero rapporto, con i relativi obblighi in capo alle parti e la responsabilità che deriva dalla loro violazione determina un danno da mancata entrata.

A tal riguardo, va condiviso un precedente arresto di questa Sezione giurisdizionale, secondo cui *«Il rapporto di servizio nella materia esattoriale, che lega l'ente impositore e il concessionario della riscossione, è un rapporto di servizio come gli altri, caratterizzato da una propria disciplina di natura normativa e convenzionale, fonte, tra l'altro, di obblighi per il concessionario. In questa ottica, appare evidente che, indipendentemente dalle questioni di forma, se l'ente impositore, nella sostanza, lamenta un pregiudizio patrimoniale, ritenendolo conseguenza della condotta del concessionario della riscossione adottata in violazione degli obblighi su questo gravanti, quella che si prospetta è oggettivamente una questione di responsabilità amministrativa per danno erariale»* (Sez. Sicilia, sentenza n. 342/2017, resa in caso seppur diverso nel quale il giudizio ad istanza di parte era stato instaurato dal Comune nei confronti

dell'agente della riscossione).

La responsabilità, come detto, deriverebbe da un danno da mancata entrata, in conseguenza dell'omesso riversamento nella tesoreria comunale di somme riscosse per conto del Comune.

Ciò che, pertanto, viene in rilievo è una questione di inadempimento ad uno dei precipui obblighi di servizio previsti in capo all'agente della riscossione, nell'ambito del rapporto con l'amministrazione.

Peraltro, che la fattispecie sia attinente ad un danno da mancata entrata, emerge anche dall'esame della seconda pretesa formulata nell'ingiunzione, finalizzata ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente patito per l'utilizzo oneroso delle anticipazioni *ex art. 222 TUEL*.

Fermo restando l'onere della prova, infatti, la mancanza di liquidità per l'amministrazione comunale, ove determini il pagamento di interessi per l'utilizzo delle anticipazioni, costituisce comunque un danno che avrebbe potuto evitarsi, ove l'agente della riscossione avesse tempestivamente versato quanto riscosso e che attiene all'ambito della responsabilità amministrativa (Sez. giur. Sicilia, n.773/2011; Sez. Giur. Appello Sicilia n. 94/2013).

Non vi è dubbio, infatti, che, avuto riguardo alla prospettazione del Comune nell'ingiunzione, si debba intendere il mancato versamento di quanto dovuto dall'agente della riscossione come causa di una perdita di liquidità e come causa della necessità di attingere alle suddette anticipazioni.

Alla luce delle considerazioni illustrate, quindi, il Collegio ritiene che la fattispecie oggetto del giudizio sia da ascrivere all'ambito proprio della responsabilità amministrativa da danno erariale per entrambe le richieste di

somme da pagare con l'ingiunzione.

2. La giurisdizione

Dalla corretta individuazione dell'oggetto del giudizio, deve trarsi ora la prima conclusione: va affermata la giurisdizione di questo giudice, senza che a ciò sia di ostacolo la circostanza che l'oggetto del giudizio riguardi un'ingiunzione di pagamento, emessa *ex art. 3, R.D. n. 639/1910*.

E', al riguardo, pacifico che lo speciale procedimento dell'ingiunzione *ex R.D. n. 639/1910* è uno strumento neutro, il cui utilizzo non incardina, di per sé, necessariamente, la giurisdizione del giudice ordinario (Cass., sez. un., n. 3043/2013).

Anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, citata dalle parti, afferma, infatti, chiaramente, che la norma secondo la quale l'opposizione all'ingiunzione deve proporsi innanzi al giudice ordinario non è derogatoria rispetto alle normali regole di devoluzione della giurisdizione.

In tal senso, le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato quanto segue: *«E' infatti da ribadire (Cass. Sez. U. 05/01/2016, n. 29) che - in applicazione degli ordinari criteri ermeneutici della normativa oggetto di delegazione legislativa (costantemente applicati dalla Corte costituzionale per l'applicazione dei parametri di cui all'art. 76 Cost. e art. 77 Cost., comma 1: cfr., ex aliis, le sentenze nn. 425 del 2000 e 341 del 2007) - la sostituzione del R.D. n. 639 del 1910, art. 3 ad opera del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 32 e art. 34, comma 40, non è idonea, di per sé sola, ad attribuire alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie introdotte con l'opposizione ad ingiunzione fiscale, rimanendo questa devoluta al giudice munito di giurisdizione in relazione alla natura del credito oggetto*

dell'ingiunzione.

Pertanto, deve concludersi che la relativa disciplina non ha mai inteso derogare alle norme regolatrici della giurisdizione nel vigente ordinamento giuridico e, di conseguenza, non può essere invocata per ricondurre nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice ordinario controversie che, con riguardo alla natura dei rapporti dedotti ed alla disciplina ad essi relativa, debbano ritenersi attribuite alla giurisdizione di altro giudice, amministrativo, contabile o speciale (Cass. Sez. U. n. 1238 del 2002, ed ivi il richiamo dei precedenti).

Ne consegue che, anche successivamente alla sostituzione del R.D. n. 639 del 1910, art. 3 ad opera del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 32 e art. 34, comma 40, l'opposizione ad ingiunzione fiscale resta devoluta al giudice munito di giurisdizione in relazione alla natura del credito che costituisce l'oggetto dell'ingiunzione e del rapporto dedotto, anche ove si tratti di giudice amministrativo o contabile o comunque speciale e quindi diverso da quello ordinario, benché questi sia l'unico ad essere espressamente previsto dal tenore testuale della norma» (così Cass. Sez. un., n. 30007/2019 e anche Cass., sez. un., n. 29/2016).

In applicazione dei suddetti principi, che escludono che, dall'utilizzo dell'ingiunzione, possano derivare conseguenze in tema di riparto di giurisdizione, in presenza di fattispecie riconducibili alla responsabilità amministrativa da danno erariale o più in generale alla materia della contabilità pubblica, deve essere affermata la giurisdizione di questo giudice in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (sez. Veneto n. 30/2017, sez. Sicilia n. 342/2017, sez. Piemonte n. 28/2017).

3. L'ammissibilità dell'azione

La seconda conclusione da trarre riguarda, invece, l'ammissibilità dell'azione proposta, pur nei limiti che saranno di seguito individuati.

La Procura regionale, nelle sue conclusioni scritte, ha sostenuto che l'azione in questione, basata sull'art. 172, lett. d) c.g.c., possa essere esercitata soltanto in presenza di esplicita previsione normativa.

Il Collegio ritiene, invece, di dovere accedere ad una diversa lettura della norma, che, espressamente, prevede che possano essere instaurati *“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.”*.

Considerato che la congiunzione *“e comunque”* non configura un'endiadi, ma individua due distinte previsioni, oltre ai casi previsti dalla legge sono da ritenersi ammissibili ricorsi, da questa non espressamente previsti, il cui oggetto rientri, comunque, nelle materie di contabilità pubblica per le quali la Corte dei conti è munita di giurisdizione esclusiva.

A tale riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, seppure in relazione a differenti fattispecie, hanno avuto modo di affermare che l'art. 58 R.D. n. 1038/1933 (regolamento di procedura per i giudizi dinnanzi la Corte dei conti), da cui trae origine l'art. 172 lett. d) del codice, rappresenta una disposizione di chiusura, applicabile in tutti i casi di vertenze, anche atipiche, in cui sussista un interesse giuridicamente apprezzabile ad una pronuncia giurisdizionale in materia contabile: es., ricorsi promossi per contestazioni tra contabili, oppure per l'accertamento negativo di responsabilità, o ancora per l'opposizione a procedimento ingiuntivo (Corte dei conti, sez. Campania,

31 marzo 2000, n. 18), come pure per la dichiarazione di inefficacia del fermo amministrativo (Corte dei conti, sez. Lombardia, 2 giugno 2000, n. 780 e 27 dicembre 2004, n. 1581).

Con il ricorso introduttivo, la società ricorrente, da un lato, ha impugnato l'ingiunzione, nella parte in cui ha accertato un credito erariale, e, dall'altro, ha proposto, nella sostanza, un'azione di accertamento negativo di responsabilità amministrativa per la asserita insussistenza del credito erariale.

La prima domanda, ovvero l'impugnazione della ingiunzione, deve ritenersi ammissibile considerato che sussiste un interesse giuridicamente tutelato a che un credito da responsabilità amministrativa sia accertato con i modi, con le garanzie e nelle forme di legge, non potendo, quindi, essere oggetto di un'ingiunzione emessa da un'amministrazione (sez. Veneto n. 30/2017 e giurisprudenza ivi citata).

4. L'annullamento dell'ingiunzione

La fattispecie oggetto del presente giudizio, come precedentemente affermato, riguarda, sostanzialmente, un'ipotesi di responsabilità amministrativa da danno erariale.

Orbene, il sistema è stato configurato prevedendo che, nelle ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale, legittimato ad agire sia il Procuratore regionale della Corte dei conti, organo titolare esclusivo della azione pubblica, obbligatoria e irretrattabile.

Dovrà, quindi, essere il rappresentante del pubblico ministero a svolgere le necessarie indagini, verificando la presunta esistenza di un danno e in quale misura esso vada posto a carico dell'agente, nonché valutando anche

elementi a favore di quest'ultimo (sez. Sicilia n. 342/2017) e disponendo, in esito alla attività pre - processuale, l'archiviazione della vertenza ovvero la citazione in giudizio del presunto responsabile.

Una diversa soluzione, finalizzata ad ottenere un titolo esecutivo prescindendo dal giudizio di responsabilità, determinerebbe una disapplicazione generalizzata del rito ordinariamente previsto dal sistema normativo a tal fine, nonché dei poteri e delle garanzie ad esso connesso.

Con l'ingiunzione *ex R.D. n. 639/1910*, la responsabilità viene "cristallizzata" dall'amministrazione in un'ingiunzione, senza il preventivo vaglio di alcun giudice, né nelle forme del rito ordinario né nelle forme del giudizio ad istanza di parte.

Quindi, ancora più rilevante risulta essere, in tal caso, il sovvertimento degli strumenti giuridici previsti *ex lege*, considerato che, nel giudizio per responsabilità da danno, il giudice non si limita ad una mera operazione matematica, ma valuta la condotta, l'elemento soggettivo e, quindi, il *quantum* del danno da addebitare all'agente.

Ne consegue che, solo dopo l'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero e la decisione della Sezione giurisdizionale, il credito può dirsi «accertato» nell'*an* e nel *quantum* e, quindi, è possibile richiederne il pagamento (sul punto vedi anche Sez. I Appello, sent. n. 255/2018).

Prima del rituale accertamento del credito erariale secondo la procedura innanzi esposta, mancano i presupposti per l'ingiunzione *ex R.D. n. 639/1910* e, quindi, detto procedimento è inammissibile.

A tal riguardo, può affermarsi (Sez. Veneto, sent. n. 30/2017) che «L'ingiunzione di cui al *R.D. n. 639 del 2010* presuppone un credito che

sorga da fatti oggettivi e sia liquidato su parametri normativi o amministrativi predeterminati, non suscettibili di applicazione discrezionale e senza spazio alcuno per una loro modificazione a prestazione avvenuta; criteri che consentano, quando la somma pretesa sia esigibile, la immediata riscossione di essa con il detto atto ingiunzionale, costituente contestualmente precetto e titolo esecutivo (Cass. Sez. I, sent. n. 19669 del 13.9.2006). In termini diversi, presupposto dell'utilizzabilità dello strumento dell'ordinanza ingiunzione è che il credito vantato dall'Amministrazione sia certo, liquido ed esigibile, senza che residui alcun potere di determinazione unilaterale dell'Amministrazione, dovendo la sussistenza del credito, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, riconoscendosi all'Amministrazione un mero potere di accertamento dei detti elementi ai fini della formazione del titolo esecutivo (Cass. Sez. I, sent. n. 16855 del 25.8.2004)».

Si deve, sul punto, tenere a mente la peculiarità propria del procedimento per ingiunzione, rispetto al quale occorre osservare che l'azione, in realtà, deve essere considerata come proposta da parte dell'amministrazione con l'adozione dell'ingiunzione.

Infatti, "attore in senso sostanziale" è il Comune di Palermo, in quanto il ricorso in opposizione instaura un giudizio inteso alla difesa dell'ingiunto avverso l'ingiunzione, trattandosi di un procedimento che postula l'impulso dell'amministrazione (c.d. *provocatio ad opponendum*).

Il procedimento *ex* R.D. n. 639/1910 costituisce, nella sostanza, un modo alternativo, rispetto alle ordinarie azioni, per procurarsi un titolo esecutivo,

con contraddittorio successivo ed eventuale, rimesso alla proposizione dell'opposizione ad opera della parte nei cui confronti è emessa l'ingiunzione.

Appare chiaro, quindi, che, vertendosi in tema di responsabilità amministrativa ed essendo inammissibile l'utilizzo dello strumento dell'ingiunzione per la soddisfazione del credito da danno erariale, il giudizio ad istanza di parte è ammissibile come impugnazione dell'ingiunzione, allo scopo di far rilevare l'inammissibilità dell'ingiunzione medesima.

Del resto, se l'ingiunzione non può essere utilizzata dall'amministrazione per pretendere il pagamento di un credito da responsabilità, non consentire il giudizio ad istanza di parte volto alla opposizione all'ingiunzione priverebbe l'ingiunto della possibilità di difendersi.

E, al riguardo, si consideri che il giudizio proposto in opposizione, nelle ipotesi di responsabilità amministrativa di fatto, si arresta allorché, accertata l'inammissibilità dello strumento utilizzato, lo annulla.

Tanto, in coerenza con il sistema delineato, secondo il quale il giudizio ad istanza di parte non può avere ad oggetto ipotesi di responsabilità amministrativa, deputate ad essere decise soltanto con giudizio "ordinario" e previo esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero.

A tale conclusione non può neanche opporsi la preoccupazione che si ledano le prerogative dell'amministrazione in tema di tutela del credito erariale, poiché, stante l'impossibilità di porre in essere un'ingiunzione in relazione ai crediti da responsabilità amministrativa, l'amministrazione, comunque, può adottare tutti gli atti possibili, anche stragiudiziali, per non aggravare il

danno.

Inoltre, pur non ignorando che, in questo modo, l'amministrazione per ottenere una tutela debba attendere le indagini e l'esercizio dell'azione da parte della Procura contabile, si rileva che, ricevuta la notizia di danno, in presenza dei necessari presupposti, la Procura deve obbligatoriamente agire, anche attivando la tutela cautelare.

Si può, in tal modo, soddisfare anche l'esigenza di salvaguardare, nelle more del giudizio, tutte le ragioni di credito che in esso verranno agitate.

Peraltro, nel caso di specie, vi è notizia, in atti, del fatto che il Comune abbia già segnalato la vicenda oggetto dell'odierna controversia alla Procura presso questa Sezione, la quale afferma, nella propria memoria, esservi un fascicolo in fase istruttoria.

5. Conclusione

In conclusione, alla luce delle ragioni illustrate e assorbiti gli altri motivi proposti, deve ritenersi inammissibile l'attivazione del procedimento per l'ingiunzione di pagamento ad opera del Comune di Palermo, con conseguente annullamento della stessa.

6. Le spese del giudizio

Le spese devono essere compensate, data la complessità e novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, annulla l'ingiunzione protocollo n. 1552499 del 07.11.2019, emessa dal Comune di Palermo, e compensa le spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

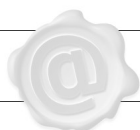
Così deciso in Palermo, nelle camere di consiglio del 19 febbraio 2020 e del
27 marzo 2020.

L'estensore

Il Presidente

Carola Corrado

Guido Carlino



CAROLA
CORRADO
CORTE DEI
CONTI
08.04.2020
15:31:11
UTC



CARLINO
GUIDO
CORTE DEI
CONTI
09.04.2020
07:52:18
CEST

Depositata in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 20 aprile 2020

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Rita Casamichele



RITA CASAMICHELE
CORTE DEI
CONTI/80218670588
20.04.2020 08:49:51
UTC