

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

$\textbf{S} \; \textbf{E} \; \textbf{N} \; \textbf{T} \; \textbf{E} \; \textbf{N} \; \textbf{Z} \; \textbf{A} \quad \text{n. } 170/2020$

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

2	
persona del Sindaco p.t.;	
e nei confronti di:	
- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Cor	te dei
conti per la Regione Siciliana;	
Esaminati gli atti e documenti di causa;	
Uditi, nella pubblica udienza del 19 febbraio 2020, il relatore, d	ott.ssa
Carola Corrado, l'avv. Maria Tarantino, l'avv. Vincenzo Criscuoli	ed il
Pubblico Ministero, nella persona della dott.ssa Daniela Cimmino.	
Ritenuto in	
FATTO	
Con ricorso <i>ex</i> art. 172, comma 1, lett. d), del d.lgs. 174/2016 (cod	lice di
giustizia contabile), Riscossione Sicilia S.p.a. agiva in opposizion	ne per
l'annullamento, previa adozione di ogni misura cautelare per la sospe	nsione
dell'efficacia e dell'esecuzione:	
- dell'ingiunzione di pagamento del Comune di Palermo, prot. 15524	99 del
07.11.2019, notificata a mezzo messo comunale in data 13.11.2	019 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 q	uale il
Comune di Palermo ingiungeva al Presidente di Riscossione Sic	ilia di
procedere al versamento di € 3.764.405,85, quale differenza tra le s	omme
riscosse per conto del Comune stesso e quanto riversato in Te	soreria
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 f	ino al
07.12.2019, con importo giornaliero pari ad € 82,51 e, inoltre, al versa	mento
della somma, da quantificare a titolo di danno, per aver il Comune d	dovuto

3	
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	
consequenziale, 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	

4	
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	
	I

5	
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	
	I.

	6	
dello stess	50.	
Infatti, se	condo la prospettazione della ricorrente, quanto attiene al rapporto	
di dare/a	vere, 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 neglig	gente gestione della attività di riscossione dovrebbe costituire	
oggetto d	i un'azione risarcitoria per responsabilità amministrativa, la cui	
legittimaz	tione è intestata alla Procura.	
Pertanto,	avrebbe dovuto esservi, nel caso di specie, un giudizio di	
responsab	ilità o un giudizio di conto, ma non sarebbe stato possibile, da	
parte del 0	Comune, ricorrere ad un'ingiunzione di pagamento.	
In relazio	one a tale motivo di ricorso, Riscossione Sicilia s.p.a riportava	
alcune de	ecisioni 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'ingiu	nzione, quali la mancata definizione del procedimento	
amministi	rativo, senza l'instaurazione di un contradittorio, che avrebbe	
consentito	di far emergere elementi decisivi, ai fini dell'adozione del	
provvedin	nento finale.	
Peraltro, r	non era indicata, nell'ingiunzione, l'autorità giudiziaria, né i termini	
per la rel	ativa opposizione, secondo quanto previsto ai sensi dell'art. 3,	
comma 4,	1. n. 241/1990.	
Inoltre, la	a ricorrente eccepiva la mancanza dei presupposti di certezza,	
liquidità	ed esigibilità dei crediti intimati, poiché la somma richiesta non	
sarebbe su	apportata dalla documentazione contabile.	

	7	
Docum	nentazione rispetto alla quale era stato proposto accesso agli atti, con	
rinvio	del Comune al <i>link</i> dov'era possibile scaricare i bilanci ed i rendiconti.	
In ogn	i caso, la ricorrente affermava di poter giustificare la propria attività	
compre	ovando tutti i riversamenti effettuati nei confronti del Comune.	
Il Com	nune, invece, avrebbe dovuto dimostrare i crediti e i debiti tra le due	
ammin	istrazioni, con i propri bilanci e non sarebbe ammesso a farlo, a	
posteri	iori, in sede di opposizione all'ingiunzione.	
Peraltre	o, in seguito all'invio del conto, nel 2014, nessuna contestazione	
sarebbo	e stata sollevata, prima dell'atto di costituzione in mora, in data	
11.06.2	2019.	
Il pres	supposto dell'ingiunzione, secondo la giurisprudenza, sarebbe un	
credito	certo, liquido ed esigibile.	
E, a ta	l riguardo, non potrebbe considerarsi certo un credito unilateralmente	
quantif	ficato, attraverso una mera differenza matematica.	
Second	do la prospettazione della ricorrente, il Comune avrebbe dovuto	
seguire	e un procedimento, nel rispetto delle norme contenute nel d.lgs. n.	
112/19	99, facendo riferimento alle partite di ruolo o di credito che si	
assume	evano riscosse e non riversate.	
Pera ta	le motivo, senza che ciò potesse intendersi come inversione dell'onere	
della p	rova, la ricorrente depositava i compact disk contenenti i flussi dello	
stato de	ella riscossione trasmessi dal 2000 al 2013 all'Agenzia delle Entrate e	
l'elenc	o dei ruoli del Comune di Palermo dal 2000 al 2013, consegnato al	
Comur	ne medesimo, e quello aggiornato con specifiche voci, spiegando il	
funzion	namento della piattaforma <i>on line</i> Monitor enti e gli errori intervenuti	
	sistema.	

8	
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,	

9	
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	

10	
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	

11		
giustificatrice, rispetto all'azione per responsabilità	da danno erariale.	
L'azione di indebito, anche se nelle forme previste d	al r.d. n. 639/1910	
costituirebbe pur sempre un'azione per la quale l'ammini	istrazione, 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 Proce	ura regionale con la	
memoria depositata in data 21 gennaio 2020.		
La Procura, in particolare, rilevava l'assenza di una nor	rma che consenta di	
utilizzare il giudizio ad istanza di parte per l'annullame	nto di un'ordinanza	
ingiunzione, <i>ex</i> r.d. n. 639/1910.		
Rilevava, inoltre, che la giurisprudenza della Corte di cas	sazione afferma che	
il giudice dovrebbe essere individuato sulla base della	natura del credito e	
che, nel caso di specie, occorrerebbe distinguere le domai	nde proposte.	
Nella fattispecie, infatti, da un lato, è proposta una do	omanda intesa a far	
valere l'adempimento del rapporto di servizio tra	ente impositore e	
concessionario, tipicamente propria di una azione di resp	ponsabilità contabile	
o di un giudizio per resa di conto, di cui, comunque, pe	eraltro, era già stata	
investita la Procura.		
Fermo restando che, rispetto all'ordinanza di ingiu	ınzione, 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 anticipazi	ioni, propria della	
giurisdizione ordinaria.		
Alla luce di tali considerazioni, la Procura riteneva ass	sorbite le eccezioni	

12	
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	

13	
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	
affermava 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	

14	
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	
- · · · ·	

15	
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.	

16	
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	

17	
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 <i>ex</i> 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

1 11				
dell	'ın	O111	nzione	
cicii	viv,	~ ~ ~ ~ ~	11210110	۰

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 pronunzia	
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,	

21	
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	
T FF	

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,	

24	
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 allorquando,	
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	

25	
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	26 e 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	
Depositata in segreteria nei n	nodi di legge.	
Palermo, 20 aprile 2020		
	Il Direttore della Segreteria	
	Dott.ssa Rita Casamichele	
	CORTE DEI CONTI/80218670588 20.04.2020 08:49:51 UTC	