

N. 04694/2014REG.PROV.COLL.
N. 07511/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7511 del 2013, proposto da:

Equitalia S.p.A. (anche in qualità di Società incorporante Equitalia Servizi S.p.A.), rappresentata e difesa dagli avv.ti Gustavo Visentini, Alfonso Papa Malatesta, con domicilio eletto presso Alfonso Papa Malatesta in Roma, piazza Barberini, 12;

contro

Federico Tedeschini, rappresentato e difeso dall'avv. Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso Pierpaolo Salvatore Pugliano in Roma, largo Messico, 7;

nei confronti di

Equitalia Sud S.p.A.,

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio p.t. e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del

Ministro p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, *ope legis*, domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 07523/2013, resa tra le parti, concernente la qualificazione di "soggetto inadempiente".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Federico Tedeschini e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2014 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Papa Malatesta, Grisostomi, per delega dell'Avv. Pugliano e l'Avvocato dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso presentato dinanzi al Tar del Lazio il prof. Tedeschini, titolare di una convenzione per la prestazione di consulenza ed assistenza legale a favore dell'ATAC S.p.A., impugnava la qualificazione di "soggetto inadempiente" a lui attribuita dalla società Equitalia Servizi S.p.A. a seguito della verifica prevista ai sensi dell'art. 48-*bis* del D.P.R. 27 settembre 1973, n. 602, come introdotto dall'art. 2, comma 9, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. con modif. dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, richiesta dalla stessa ATAC S.p.A. per il controllo della posizione fiscale del ricorrente medesimo.

Tale procedura si sostanzia in un accertamento circa l'eventuale morosità del beneficiario al pagamento, sulla base di una richiesta che i soggetti pubblici inoltrano ad Equitalia Servizi S.p.A. prima di effettuare un pagamento di un importo superiore ad € 10.000,00 (diecimila/00). La società concessionaria provvede, così, a controllare se il beneficiario risulti inadempiente all'obbligo derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, comunicando, poi, senza ulteriori elaborazioni, al soggetto pubblico richiedente l'importo dovuto dal beneficiario.

Le modalità riguardanti l'espletamento della procedura di verifica e gli effetti che ne conseguono sono disciplinate dal D.M. n. 40 del 18 gennaio 2008.

Il ricorrente, titolare di una convenzione per la prestazione di consulenza ed assistenza legale a favore dell'ATAC S.p.A., riferiva di aver con sorpresa ricevuto, in data 17 giugno 2009, una nota nella quale la citata società rendeva noto che, a seguito della verifica in ordine all'adempimento degli obblighi di versamento prevista dall'art. 48 *bis* del D.P.R. 27 settembre 1973, n. 602, la stessa debitrice aveva sospeso il pagamento di onorari per prestazioni professionali, rilevando a carico del Tedeschini l'esistenza di plurime cartelle di pagamento rimaste insolute per un totale di € 11.658,73.

A seguito dell'informativa suddetta, il ricorrente provvedeva spontaneamente a saldare le partite rivendicate per l'intero importo, contestandone, tuttavia, l'effettiva debenza e impugnando l'atto adottato da Equitalia di fronte al T.A.R. Lazio.

Con sentenza n. 7523/2013 il T.A.R. Lazio accoglieva parzialmente il ricorso del Tedeschini e per l'effetto annullava l'atto impugnato per

difetto di istruttoria, non avendo la società accertato se sulle obbligazioni contestate pendessero controversie giurisdizionali o giustiziali-amministrative. Riteneva il giudice di prime cure che il potere spettante ad Equitalia rientrasse nel novero delle potestà certificative, quindi soggetto alla giurisdizione del G.A., ed il relativo atto adottato avesse natura provvedimentale, essendo pertanto il relativo procedimento soggetto alle disposizioni della legge n. 241/1990.

Con il presente ricorso, Equitalia, previa richiesta di sospensione cautelare della sentenza impugnata, fa valere cinque motivi di ricorso che di seguito si compendiano.

“1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 48 *bis* del D.P.R. 602/1973 e art 1 lett. e) del regolamento 40/2008”, “2. Violazione e falsa applicazione degli art. 48 *bis* del regolamento 40/2008, in relazione alla legge 241/1990 in relazione al censurato difetto di istruttoria”: sul punto la ricorrente contesta la sentenza gravata ritenendo che la pendenza di impugnazione giurisdizionale non sospenda l'efficacia del ruolo e non faccia venire meno l'obbligo di pagare le somme richieste con la notifica della cartella esattoriale;

“3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 legge 241/1990; 48 *bis* D.P.R. 602/1973 e del regolamento 40/2008 in relazione al preteso omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento”, ritenendo la ricorrente che nessuna comunicazione di avvio del procedimento dovesse inviarsi a fronte della natura vincolata dell'atto;

“4. Inammissibilità dell'iniziativa del Tedeschini per carenza di interesse ad agire”, ritenendo Equitalia che l'atto in questione si limiti a rappresentare una situazione già esistente e risultante dagli archivi

pubblici e che, comunque, anche volendo seguire la ricostruzione data dal giudice di prime cure, l'atto sarebbe non impugnabile in quanto avente natura endoprocedimentale”;

“5. Sul difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O.”: l'appellante contesta la sentenza del Tar ritenendo che l'atto impugnato non attribuisca alcuna qualifica di soggetto inadempiente, ma sia atto meramente riproduttivo di quanto risulta negli archivi informatici e possa essere pertanto attaccato solo per mezzo di querela di falso, di cui conosce il G.O.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che aderisce alle tesi di Equitalia e spiega appello incidentale.

La difesa erariale contesta la sentenza impugnata laddove ha qualificato l'atto impugnato quale “certificazione”, ritenendo invece lo stesso un mero atto ricognitivo. Viene altresì impugnata la sentenza del Tar laddove ha ritenuto che il ricorrente non possa considerarsi inadempiente, avendo egli contestato la debenza in sede giurisdizionale. Infine, l'Avvocatura fa valere una violazione dell'art. 21^{octies} della legge n. 241/1990 ritenendo che, anche qualora vi sia stata una violazione delle norme sul procedimento, l'atto non sia annullabile avendo natura vincolata.

Si è costituito il Tedeschini il quale chiede il rigetto degli appelli avversari e la conferma della sentenza impugnata.

Altresì il Tedeschini ripropone i motivi di ricorso di primo grado rimasti assorbiti nella sentenza del T.A.R. Lazio, ossia “eccesso di potere per

travisamento dei fatti, assenza dei presupposti, disparità di trattamento, illogicità manifesta, difetto (per carenza ed errore) della motivazione” e violazione di legge, per mancato rispetto delle norme nazionali e comunitarie poste a tutela della concorrenza, con riferimento all’attività svolta da Equitalia.

Infine, l’appellato Tedeschini spiega appello incidentale articolando due motivi. Con il primo, contesta la sentenza gravata laddove ha respinto il motivo di ricorso con cui si faceva valere l’illegittimità dell’applicazione della procedura *ex art. 48 bis* anche ai debiti di natura extratributaria. Con il secondo motivo di appello incidentale, il Tedeschini chiede la riforma della sentenza di prime cure laddove ha respinto la domanda risarcitoria, per danno da disturbo e danno patrimoniale, spiegata dal ricorrente di primo grado sull’assunto che la stessa non era stata provata.

Con ordinanza n. 4466/2013, questa Sezione ha accolto l’istanza cautelare ai fini della sollecita definizione del merito.

Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2014 la causa veniva spedita in decisione.

DIRITTO

1. Deve in primo luogo esaminarsi la questione relativa alla giurisdizione.

La ricorrente Equitalia e la difesa erariale criticano la sentenza di prime cure, contestando la giurisdizione del G.A. in materia. Secondo parte appellante, Equitalia Servizi, lungi dal formare elenchi di sorta e dall’attribuire qualifiche più o meno commendevoli, si limiterebbe a rendere all’Amministrazione richiedente una mera dichiarazione di

scienza circa le informazioni risultanti dagli archivi informatici degli Agenti della riscossione. Equitalia Servizi, all'esito delle richieste *ex art. 48 bis* del d.P.R. 602/1973, non opererebbe alcun atto di natura provvedimentale di inserimento in alcuna lista, ma si limiterebbe a controllare se dal "sistema informativo [...] risulta un inadempimento a carico del beneficiario" e a comunicare le risultanze di tale indagine all'amministrazione richiedente (cfr. art.2, comma 2, del d.m. n. 40/2008).

Secondo tale tesi, dunque, l'atto adottato da Equitalia sarebbe attaccabile solo tramite querela di falso, quindi di fronte al G.O.

La tesi di parte appellante non è condivisibile e deve confermarsi sul punto la sentenza impugnata.

Questa Sezione ritiene che si sia in presenza di una potestà certificativa dell'“inadempimento”, così come disciplinata *ex art. 48 bis* del d.P.R. 602/1973 ed *ex art.2*, comma 2, del d.m. n. 40/2008.

Nella specie, all'esito delle richieste *ex art. 48 bis* del d.P.R. 602/1973, opera un atto di natura provvedimentale di comunicazione delle risultanze di indagine all'amministrazione richiedente (art.2, comma 2, del d.m. n. 40/2008) volto all'accertamento “qualificativo” delle inadempienze di natura tributaria ed *extra* tributaria, e ciò a prescindere dall'accertamento delle specifiche posizioni di diritto soggettivo siano esse di natura tributaria e non.

Di fronte pertanto all'esercizio di detta potestà certificativa è rinvenibile la competenza del giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità, non vertendo la presente controversia

sull'accertamento della debenza o meno a carico di parte ricorrente di obbligazioni di natura tributaria o sanzionatoria.

E' quindi competente il G.A. a conoscere della legittimità dell'atto impugnato.

2. Con un secondo ordine di censure, Equitalia impugna la sentenza del T.A.R. Lazio laddove non ha dichiarato la carenza di interesse a ricorrere del Tedeschini.

Equitalia fa valere la carenza di interesse del Tedeschini sostenendo che l'atto impugnato si limiti a rappresentare una situazione già esistente e risultante dagli archivi pubblici. Inoltre, sostiene parte appellante che comunque l'atto *de quo* sarebbe non impugnabile in quanto avente natura endoprocedimentale.

La censura non risulta fondata e deve ritenersi sussistente l'interesse a ricorrere del Tedeschini. Gli atti impugnati adottati da Equitalia, infatti, sono immediatamente lesivi sia dal punto di vista morale, qualificando il Tedeschini quale soggetto "inadempiente" rispetto ad obblighi tributari, sia per le ulteriori conseguenze patrimoniali che spiegano, avendo l'effetto di sospendere i pagamenti allo stesso dovuti da parte di amministrazioni pubbliche.

Deve quindi confermarsi la sentenza del Tar che non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

3. Con altro ordine di censure l'appello principale di Equitalia e l'appello incidentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri censurano la sentenza di primo grado laddove ha ritenuto che non possa parlarsi di "inadempimento" tutte le volte in cui sussistano controversie giurisdizionali o giurisdizionali-amministrative.

Tali motivi di appello devono trovare accoglimento.

Deve ritenersi che l'inadempimento cui si riferisce l'art. 48 *bis* cit. sia quello relativo all'obbligo di pagamento delle somme contenute nella cartella esattoriale. La cartella di pagamento, presuppone l'iscrizione a ruolo da parte dell'ente pubblico creditore, con cui si forma un titolo esecutivo stragiudiziale.

In assenza di provvedimenti giurisdizionali di sospensione cautelare, o di definitivo annullamento delle cartelle o dei ruoli, l'obbligo di pagamento resta valido ed efficace ed il soggetto che non effettua il versamento delle somme nei termini prescritti deve qualificarsi, ai sensi dell'art. 48 *bis*, quale soggetto “inadempiente”.

Tale interpretazione è ricavabile anche dal D.M. n. 40/2008 che definisce le modalità di attuazione dell'articolo 48-*bis* e, all'art. 1 lett e) definisce come “inadempimento” “il mancato assolvimento da parte del beneficiario, nel termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 25, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, dell'obbligo di versamento di un ammontare complessivo pari almeno a 10.000 euro, derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione”.

La diversa interpretazione della normativa data dalla sentenza di prime cure non può condividersi, in quanto vanificherebbe la procedura prevista dal legislatore *ex* art. 48 *bis* ogni volta che l'inadempiente proponesse, anche in modo palesemente pretestuoso, un ricorso giurisdizionale contestando la propria inadempienza.

Deve quindi riformarsi sul punto la sentenza impugnata, ritenendo che Equitalia ha correttamente qualificato quale “inadempiente” il

Tedeschini, nonostante la pendenza di ricorsi giurisdizionali con cui lo stesso contestava la propria inadempienza.

4. Con altro motivo di ricorso, l'appellante principale Equitalia contesta la sentenza impugnata laddove ha ritenuto che l'Amministrazione non abbia ottemperato all'obbligo di comunicare all'interessato l'avvio del procedimento. Sul punto, con appello incidentale, l'Avvocatura Generale dello Stato impugna la sentenza di prime cure ritenendo che, pur volendo riconoscere natura provvedimentale alla comunicazione di Equitalia, la stessa non sarebbe annullabile in quanto atto vincolato, *ex art. 21^{octies}*, co. 2, legge n. 241/1990.

Deve accogliersi sul punto l'appello incidentale spiegato dalla difesa erariale.

Questo Giudice, infatti, ha già condiviso l'orientamento del Tar nel riconoscere natura provvedimentale al procedimento previsto *ex art 48 bis*. Pertanto, il procedimento *de quo* - pur con le peculiarità proprie previste dalla normativa, tra cui il breve termine di conclusione dello stesso - è soggetto alle disposizioni della legge n. 241/1990.

In particolare, il procedimento in questione ha natura vincolata, in quanto Equitalia, al ricorrere della condizione di inadempienza così come prevista dalla normativa sopra richiamata, ed in assenza di provvedimenti di sospensione della riscossione, dovrà fornire all'amministrazione richiedente la comunicazione circa l'inadempimento del contribuente.

Pertanto, pur dovendo Equitalia rispettare le garanzie procedurali previste dalla legge n. 241/1990, ma al ricorrere di vizi formali del provvedimento che non incidono sul contenuto dispositivo dello stesso,

il giudice non può annullare l'atto, secondo il disposto di cui all'art. 21 *octies*, co. 2, legge n. 241/1990.

Nel caso di specie, la mancata partecipazione al procedimento del soggetto interessato non avrebbe potuto apportare alcun contributo utile a modificare il contenuto dispositivo della comunicazione.

La stessa difesa di parte appellata sostiene che se al Tedeschini fosse stata garantita la possibilità di partecipare al procedimento, “la società concessionaria certamente non avrebbe potuto concludere per la sua inadempienza, ma avrebbe dovuto prendere atto delle intervenute impugnazioni delle cartelle di pagamento, con differente esito della comunicazione *ex art 48 bis*” (pag. 21, memoria difensiva dell'8.11.2013). Tale difesa, tuttavia, non coglie nel segno, in quanto si è sopra dimostrato come la mera impugnazione della cartella, in assenza di provvedimenti giurisdizionali di sospensione cautelare della stessa, non osta alla qualificazione di soggetto “inadempiente” che è tenuta a certificare Equitalia *ex art. 48 bis*.

Pertanto, la sentenza impugnata deve essere riformata sul punto e per l'effetto dichiarato non annullabile il provvedimento - adottato pur in assenza della comunicazione di avvio del procedimento - ai sensi dell'art 21 *octies*, co. 2, legge n. 241/1990.

5. Il Tedeschini ripropone con le proprie difese i motivi di ricorso di primo grado rimasti assorbiti nella sentenza del T.A.R. Lazio, ossia “eccesso di potere per travisamento dei fatti, assenza dei presupposti, disparità di trattamento, illogicità manifesta, difetto (per carenza ed errore) della motivazione” e violazione di legge, per mancato rispetto

delle norme nazionali e comunitarie poste a tutela della concorrenza, con riferimento all'attività svolta da Equitalia.

5.1. In primo luogo l'appellato contesta il *quantum* delle somme dallo stesso dovute e su cui si è fondato il provvedimento di Equitalia. Ritiene il Tedeschini che le somme effettivamente dovute fossero inferiori ai 10.000 euro, e pertanto, non ricorressero i presupposti per la qualificazione dello stesso come soggetto inadempiente ai sensi dell'art. 48 *bis*.

La censura non merita accoglimento.

Come eccepito da Equitalia, nel giugno del 2009, al momento dell'adozione dell'atto contestato, sussistevano tutti i presupposti previsti dalla normativa perché Equitalia dovesse accertare l'inadempienza del Tedeschini. Ed infatti, erano state notificate allo stesso diverse cartelle di pagamento, erano trascorsi 60 giorni da dette notifiche, non aveva provveduto al pagamento e risultava dunque debitore di una somma superiore a 10.000 euro (comprensivi di interessi di mora e spese esecutive).

Ciò è quanto risultava dagli archivi informatici degli Agenti della riscossione come dimostra la documentazione depositata. L'istruttoria condotta da Equitalia è stata dunque completa e sussistevano i presupposti perché Equitalia giungesse all'adozione dell'atto.

5.2. Il Tedeschini ripropone poi la questione circa la compatibilità con la normativa comunitaria delle disposizioni che regolano l'affidamento dei servizi svolti da Equitalia s.p.a. e dalle sue controllate. Si lamenta una violazione dei principi comunitari concorsuali che comporterebbero un'illegittimità derivata degli atti impugnati. Tale censura è

inammissibile non avendo il Tedeschini interesse diretto attuale e concreto a sollevare tale questione. Le modalità di selezione del soggetto che deve riscuotere i tributi non ha avuto alcuna incidenza sul caso di specie. Qualunque soggetto fosse stato incaricato della riscossione avrebbe dovuto attenersi alla citata disciplina di cui all'art. 48 *bis* ed il contribuente sarebbe stato comunque sottoposto all'attività di riscossione in base alle leggi vigenti. Il Tedeschini non ha quindi una posizione differenziata, rispetto alla generalità dei cittadini, nel contestare il preteso rispetto delle regole concorrenziali comunitarie. Ne discende dunque l'inammissibilità del motivo proposto.

6. Infine, l'appellato Tedeschini spiega appello incidentale articolando due motivi.

6.1. Con il primo contesta la sentenza gravata laddove ha respinto il motivo di ricorso con cui si faceva valere l'illegittimità dell'applicazione della procedura *ex art. 48 bis* anche ai debiti di natura extratributaria. Deve confermarsi sul punto la sentenza del T.A.R. Lazio che ha ritenuto che l'art. 17 del D.lgs. n. 46/1999 abbia introdotto il principio della generalizzazione della riscossione coattiva mediante ruolo di tutte le entrate pubbliche. Il legislatore ha quindi espresso una chiara volontà che va nella direzione di snellire e potenziare le procedure di riscossione delle entrate pubbliche, permettendo agli enti pubblici di riscuotere le proprie entrate utilizzando il ruolo che, dotato di immediata efficacia esecutiva, consente di accelerare il recupero dei crediti. Tale indicazione legislativa è stata poi correttamente interpretata dalla circolare MEF n. 22/2008, che ha precisato che la normativa di cui all'art. 48 *bis* rivela

una portata ampia, non riferibile ai soli crediti tributari, ma anche a quelli di qualsiasi somma iscritta a ruolo.

6.2. Con il secondo motivo di appello incidentale, il Tedeschini chiede la riforma della sentenza di prime cure laddove ha respinto la domanda risarcitoria, per danno da disturbo e danno patrimoniale, spiegata dal ricorrente di primo grado sull'assunto che la stessa non era stata provata. Chiede il Tedeschini un risarcimento dei danni causati dalle somme che ha dovuto pagare all'Agente della riscossione incaricato per saldare il debito in questione; nella perdita di chance a fronte dell'asserito mancato affidamento di nuovi incarichi da parte di Atac s.p.a.; della lesione della propria immagine; del mancato utilizzo dell'autovettura. Il motivo non risulta fondato in quanto l'operato di Equitalia, come si è fin qui detto, non è stato illegittimo e manca la prova del nesso causale fra la condotta dell'ente e il danno asseritamente sofferto. Tutti i pretesi danni hanno origine dal mancato pagamento delle cartelle notificate al Tedeschini. Se questi avesse pagato quanto da lui dovuto – o al meno una parte in misura tale da far scendere il totale importo dovuto sotto la soglia dei 10.000 euro – non avrebbe dovuto sopportarne le negative conseguenze. Deve quindi confermarsi sul punto la sentenza di primo grado che ha respinto la domanda risarcitoria rilevando come il ricorrente non abbia provato la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana.

7. La particolare complessità delle questioni giuridiche emerse nella presente controversia giustificano l'integrale compensazione fra le parti delle spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, sull'appello principale spiegato da Equitalia e sull'appello incidentale spiegato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, li accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado; respinge altresì l'appello incidentale spiegato dalla parte appellata.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/09/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

