

# IL GIUDIZIO AD ISTANZA DI PARTE COME FORMA PROCESSUALE APERTA

Posted on 7 Novembre 2020 by La redazione

Categories: [Democrazia e contabilità](#), [Le responsabilità contabili](#), [Tutti i contributi](#)

Tag: [giudizio ad istanza di parte](#)

## Giudizio ad istanza di parte e giurisdizione generale in materia di contabilità pubblica della Corte dei conti: prime note a [Cassazione, S.U., 20 ottobre 2020, n. 22810](#)

Con l'ordinanza in commento, il Giudice regolatore della giurisdizione ha confermato, che a norma degli artt. 103, comma secondo, Cost., 13 e 44d. 12 luglio 1934, n. 1214, 9 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 603, 127 d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, 1 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile), alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica (ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è messa alla discrezionalità del legislatore), giurisdizione che riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile.

Gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, sono costituiti soltanto dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisce e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione; rimane invece irrilevante la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte.

La qualifica di agente contabile deve essere riconosciuta alla società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, essendo quest'ultima incaricata, in virtù di una concessione contrattuale, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento; e va qualificata giudizio di conto ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti. La giurisdizione contabile ha infatti natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis expansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica.

Nel caso di specie la Cassazione è stata adita per risolvere una controversia in materia di

giurisdizione eccepita dalla ADER Agenzia Delle entrate riscossione: quest'ultima costituendosi in giudizio, a seguito del ricorso promosso dal Consorzio Stradale di viale Cortina d'Ampezzo e diramazioni (ai sensi dell'art. 172 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) presso la Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Lazio, ha eccepito il difetto assoluto di giurisdizione (contro il quale il Consorzio ha, a sua volta, promosso un controricorso).

Prima di analizzare il principio affermato dalla Suprema Corte, che ribadisce la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, giova al riguardo ricordare che il giudizio azionato dal Consorzio presso la Sezione Giurisdizionale competente, rientra nei c.d. giudizi ad istanza di parte. Si tratta di processi in cui la parte privata, prescindendo dall'iniziativa del pubblico ministero contabile, promuove ricorso dinanzi al giudice contabile per ottenere una pronuncia su questioni comunque attinenti alla contabilità pubblica, materia costituzionalmente rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti (art. 103 Cost.).

Questa tipologia di giudizio, prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile era regolata dagli artt. 52 ss. del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti). In particolare, l'articolo 58 del r.d. n. 1038/1933 recitava testualmente: *Gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato, sono istituiti mediante ricorso da notificarsi nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa. Quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata*. Si identificava, in tal modo, una tipologia di giudizi residuale, affidata non alla classica iniziativa del P.M. contabile, ma a *persone o enti diversi dallo Stato*. Nonostante negli anni i giudizi ad istanza di parte abbiano rappresentato sempre una percentuale ridotta dei processi instaurati innanzi alla Corte di conti, la decisione in commento è anche l'occasione, fra i numerosi spunti di riflessione offerti, per valutare il suo rafforzamento nel passaggio dal *vetus editio* contenuta nell'art. 58 r. d. n. 1038 del 1933 alla nuova formulazione di cui all'art. 172, lett. d), c.g.c. .

Tornando all'esame dell'ordinanza in commento, la Suprema Corte nel conformarsi alle conclusioni del Procuratore generale (rassegnate in camera di consiglio per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 77248 della Corte dei conti- Sezione Giurisdizionale Lazio) a sostegno della giurisdizione della Corte dei conti, rammenta che *il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile allorché la domanda giudiziaria non è conoscibile, in astratto e non in concreto, da alcun giudice, sicché quest'ultimo è tenuto ad arretrare rispetto ad una materia che non può formare oggetto di cognizione giurisdizionale* (più di recente, Cass. Sez.Un. 9/ 3/ 2020, n. 6690; v. pure Cass. Sez. Un. 28/ 2/ 2020, n. 5595; Cass. Sez. Un. 11/ 9/ 2019, n. 22711; Cass., Sez.Un., 25/ 3/ 2019, n. 8311). *Il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione è dunque ammissibile solo quando manchi nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio*.

Nel caso di specie, tale presupposto viene meno poiché l'assunto della Ader *poggia su un'interpretazione restrittiva dell'art. 172, lett. d) del d.lgs. 174 del 2016 cit, in forza della quale tale*

*norma non «creerebbe» un'azione di responsabilità, da aggiungersi a quelle esperibili dalla Procura della Corte dei conti, ma avrebbe un valore «meramente ricognitivo» della possibilità di agire in giudizio, sempre che una norma - di valore sostanziale - configuri un'azione tipica, di competenza del giudice contabile, norma che, nella specie, non esisterebbe .*

Tale assunto non può essere condiviso, poiché l'avamposto della materia di contabilità pubblica (articolo 10.3 comma 2 della Cost.) estende la portata applicativa dei cd. giudizi ad istanza di parte. Con questa tipologia di giudizi, infatti, il legislatore ha introdotto una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un. 10/ 2/ 2009, n. 5463). La controversia in esame è stata, pertanto, ricondotta alla materia contabile, attesa la natura di agente contabile della società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte (Cass. Sez.Un. 16/ 11/ 2016, n. 23302) e la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'ente e l'Ader, dal momento che quest'ultima si inserisce nell'"iter" procedimentale dell'ente pubblico, come compartecipe dell'attività pubblicistica di quest'ultimo (Cass. Sez.Un. 16/ 12/ 2009, n. 26280).

S.C.

---

Cfr. P. Della Ventura, I giudizi a istanza di parte, in E. F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 859; P. Santoro, E. Santoro, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, ibidem, 681 ss.

Commento sentenza Cass., S. U., n. 5595/ 2020, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc.1, p. 270.