N° 5595-20

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

VINCENZO DI CERBO	- Primo Presidente f.f. -	Oggetto: RICORSI CON MOTIVI ATTINENTI ALLA GIURISDIZIONE
BIAGIO VIRGILIO	- Presidente di Sezione -	Ud. 11/02/2020 - PU
AMELIA TORRICE	- Consigliere -	R.G.N. 25970/2018
GIUSEPPE LOCATELLI	- Consigliere -	Cron. 5595 Rep.
ADRIANA DORONZO	- Consigliere -	
ANTONIO VALITUTTI	- Consigliere -	
MARIA ACIERNO	- Consigliere -	
ENRICO SCODITTI	- Rel. Consigliere -	
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 25970-2018 proposto da:

ADER - AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE (subentrata ex lege ad Equitalia Sud s.p.a.), in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrente -

75/2020

contro

COMUNE DI CIAMPINO, in persona del Commissario Prefettizio pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA GIOVANNI NICOTERA 29, presso lo studio dell'avvocato ENRICO MICHETTI, che lo rappresenta e difende;

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- controricorrenti -

nonchè contro

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LAZIO;

- intimata -

avverso la sentenza n. 34/2018 della CORTE DEI CONTI - III SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il 01/02/2018;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11/02/2020 dal Consigliere ENRICO SCODITTI;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale LUCIO CAPASSO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Alfonso Peluso e Gianni De Bellis per l'Avvocatura Generale dello Stato e l'avvocato Antonio Cordasco per delega dell'avvocato Enrico Michetti.

Fatti di causa

1. Il Comune di Ciampino, con ricorso proposto ai sensi dell'art. 58 R.D. n. 1038 del 1933 innanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, chiese la condanna di Equitalia Sud s.p.a. al risarcimento del danno per l'importo di Euro 11.898.890,12, per avere omesso, parzialmente, di procedere alla

riscossione di tributi, non adempiendo alla convenzione stipulata il 10 luglio 2008. Si costituì la parte convenuta chiedendo il rigetto della domanda.

2. La Corte dei conti adita accolse la domanda, condannando la convenuta al pagamento della somma di Euro 12.091.238,46.

3. Avverso detta sentenza propose appello Equitalia Sud s.p.a.. Si costituì la parte appellata chiedendo il rigetto dell'appello.

4. Con sentenza di data 1 febbraio 2018 la Corte dei conti – sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, in parziale accoglimento dell'impugnazione, rideterminò nella misura onnicomprensiva di Euro 9.793.475,64 l'importo dovuto da Equitalia Sud s.p.a.

Osservò la sezione centrale di appello della Corte dei conti, per quanto qui rileva, che infondato era il motivo di appello relativo al difetto di giurisdizione, in primo luogo per la qualità di agenti dell'amministrazione, soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, degli incaricati della riscossione delle entrate dell'ente e del relativo versamento all'ente medesimo, in secondo luogo per la qualificazione di contabile della società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte. Aggiunse che la controversia aveva ad oggetto non l'accertamento di un inadempimento contrattuale, ma l'esatto esercizio della funzione di interesse pubblico della riscossione dei crediti erariali e che i giudizi ad istanza di parte, disciplinati solo per il profilo procedurale dal capo III del regolamento di procedura approvato con R.D. n. 1038 del 1933, costituivano categoria "aperta" senza vincolare sul piano sostanziale l'interprete, dipendendo la cognizione del giudice contabile dalla materia in questione, nella specie rimessa alla giurisdizione contabile per la qualità di agente contabile del concessionario dei servizi di esattoria del Comune. Osservò inoltre che infondato era il motivo di appello relativo alla violazione del d. lgs. n. 112 del 1999 in tema di comunicazioni di

inesigibilità e procedura di discarico delle quote iscritte a ruolo, non comportando la previsione del termine per la comunicazione da parte del concessionario dell'inesigibilità del credito l'obbligo per l'amministrazione di attendere la scadenza del detto termine per chiedere conto al concessionario medesimo della gestione.

5. Ha proposto ricorso per cassazione ai sensi degli artt. 111 Cost. e 362, comma 1, cod. proc. civ. ADER – Agenzia delle Entrate Riscossione (*ex lege* subentrata ad Equitalia Sud s.p.a.) sulla base di tre motivi. Resistono con distinti controricorsi il Comune di Ciampino ed il Procuratore generale presso la Corte dei conti. E' stata depositata memoria di parte.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 58 R.D. n. 1038 del 1933, ai sensi degli artt. 362, comma 1, e 360, comma 1, n. 1, cod. proc. civ.. Osserva la ricorrente che la decisione è affetta da difetto assoluto di giurisdizione perché sulla base dell'art. 58 è stata creata un'azione, in realtà inesistente, di responsabilità, invocata peraltro per inadempimento contrattuale, in aggiunta a quella esperibile dalla Procura erariale. Precisa che l'azione esercitata dal Comune non rientra in alcuna delle ipotesi previste da specifiche disposizioni di legge, risulta proposta senza il previo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 d. lgs. n. 112 del 1999, estende *extra legem* ad un ente un'ipotesi di responsabilità amministrativa contabile che ha invero natura strettamente personale e sottopone alla cognizione della Corte di conti una normale azione di responsabilità contrattuale.

1.1 Il motivo è inammissibile. Alla luce della sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale - la quale ha carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso *ex* art. 111, comma 8, Cost.- il sindacato della Corte di

Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, negando la giurisdizione sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei Conti o il Consiglio di Stato affermino la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghino sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione. Il difetto assoluto di giurisdizione, sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, posto che gli *errores in iudicando* o *in procedendo* non investono la sussistenza ed i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, ma solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo (da ultimo, fra le tante, Cass. Sez. U. 20 marzo 2019, n. 7926 e 25 marzo 2019, n. 8311, nonché Cass. Sez. U. 11 settembre 2019, n. 22711).

Con il motivo di ricorso si denuncia, sia pure nelle forme della censura per inesistenza della norma che sarebbe stata applicata, l'erronea interpretazione dell'art. 58 R.D. n. 1038 del 1933, cui sarebbe stata conferita una valenza ad esso estranea, secondo l'assunto della ricorrente. In tal modo si denuncia un *error in procedendo* e non la violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

1.1.2. Investe parimenti l'ambito dell'*error in procedendo*, ed è dunque inidonea a fondare la censura di difetto assoluto di giurisdizione, la denuncia della proposizione del giudizio senza il

previo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 d. lgs. n. 112 del 1999. La censura attiene ad una modalità procedimentale strumentale al giudizio ad istanza di parte, ed in particolare la controversia tra agente della riscossione ed ente impositore in dipendenza del rapporto di affidamento del servizio di riscossione di tributi, e dunque trattasi di censura relativa ai limiti interni della giurisdizione contabile, il cui controllo è sottratto al sindacato della Corte di Cassazione (cfr. Cass. 14 gennaio 2005, n. 476).

Va peraltro rammentato che, con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore generale per i danni derivati all'erario dalla mancata esazione dei ruoli consegnati per la riscossione al concessionario anche prima ed indipendentemente dallo svolgimento del procedimento amministrativo di accertamento del diritto al rimborso o al discarico delle quote d'imposta anticipate e dichiarate inesigibili - ex art. 85 del d.P.R. n. 43 del 1988 e, successivamente, artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 - , è stato affermato che non sussiste violazione dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, ma vengono piuttosto in rilievo le modalità ed il tempo del suo esercizio (Cass. Sez. U. 11 maggio 2009, n. 10667; 23 febbraio 2010, n. 4312; 6 aprile 2018, n. 8568).

1.1.3. Va aggiunto che il motivo è inammissibile anche per estraneità alla *ratio decidendi* (e dunque difetto di decisività), avendo la Corte dei conti riconosciuto la propria giurisdizione non sulla base del citato art. 58, come si afferma nel motivo, ma della materia implicata dalla controversia, peraltro in conformità a quanto da tempo affermato da questa Corte, ossia che l'art. 58 in discorso, mediante la previsione di "altri giudizi ad istanza di parte", introduce 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. U. 10 febbraio 2009, n. 5463).

2. Con il secondo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. c) cod. proc. amm., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, cod. proc. civ.. Osserva la ricorrente, in via subordinata, che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, come quella di specie relativa alla riscossione delle entrate di un Comune.

3. Con il terzo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 1218 e 1223 cod. civ., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, cod. proc. civ.. Osserva la ricorrente, in via subordinata, che ricorre la giurisdizione del giudice ordinario trattandosi di controversia avente ad oggetto l'adempimento della convenzione stipulata il 10 luglio 2008.

4. I motivi secondo e terzo, da valutare congiuntamente, sono infondati. La società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, 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, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto" (Cass. Sez. U. 18 giugno 2018, n. 16014; 16 novembre 2016, n. 23302).

E' stata dunque da questa Corte ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai giudizi tra il Comune e l'agente della riscossione (il quale, in forza di uno specifico rapporto di servizio, esercita pubbliche funzioni che spetterebbero all'ente locale di cui è agente o concessionario) riguardanti la responsabilità di detto agente nel caso in cui abbia cagionato per colpa un danno

patrimoniale al Comune (Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546; 24 marzo 2017, n. 7663; 16 dicembre 2009, n. 26280). Ed invero la giurisdizione della Corte dei conti sussiste tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiati sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo (Cass., Sezioni Unite, n. 24671 del 2009, n. 16240 del 2014, n. 10324 del 2016) La giurisdizione contabile ha infatti natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così fra le tante Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546) e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato contabile finale di detti rapporti.

4.1. Nella specie viene fatta valere proprio la responsabilità dell'agente della riscossione per la condotta inadempiente tenuta nell'esercizio della sua attività in ordine alla gestione dei crediti tributari del Comune.

5. Le spese del giudizio di cassazione, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza. Non v'è luogo a pronuncia sulle spese in relazione alla natura di parte solo in senso formale del Procuratore generale della Corte dei conti.

Non sussistono le condizioni per dare atto della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.

P. Q. M.

Rigetta il ricorso.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Ciampino, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 10.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge.

Dà atto della non sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma il giorno 11 febbraio 2020

Il consigliere estensore

Dott. Enrico Scoditti

Il Presidente

Dott. Vincenzo Di Cerbo

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 28 FEB. 2020

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti

Il Funzionario Giudiziario