

Civile Ord. Sez. U Num. 22810 Anno 2020

Presidente: VIRGILIO BIAGIO

Relatore: DORONZO ADRIANA

Data pubblicazione: 20/10/2020

ORDINANZA

sul ricorso 35595-2019 proposto da:

ADER - AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, in persona del
Presidente *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI
PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- **ricorrente** -

contro

CONSORZIO STRADALE DI VIALE CORTINA D'AMPEZZO E
DIRAMAZIONI, ROMA, in persona del Presidente *pro tempore*,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BELSIANA 71, presso lo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

287
2020

studio dell'avvocato FRANCESCA BECCARIA, che la rappresenta e difende;

- controricorrente -

nonché contro

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

- intimata -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 77248 della CORTE DEI CONTI - SEZIONE GIURISDIZIONALE LAZIO. Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/09/2020 dal Consigliere ADRIANA DORONZO; lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore CARMELO SGROI, il quale chiede che la Corte di cassazione, in camera di consiglio, dichiari la giurisdizione della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio.

Fatti di causa

1. Il Consorzio Stradale di viale Cortina d'Ampezzo e diramazioni, con ricorso proposto ai sensi dell'art. 172 del D.Lgs. 26/8/2016, n. 174, ha convenuto in giudizio, dinanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, l'Agenzia delle Entrate Riscossione (in seguito solo Ader), chiedendone la condanna al pagamento in proprio favore di € 1.197.249,19, ovvero della maggiore o minore somma da accertarsi in giudizio, oltre interessi legali, a titolo di crediti non riscossi per tributi dei quali la stessa Adler aveva perduto il diritto al discarico per inesigibilità.

1.1. A fondamento della domanda il Consorzio ha esposto che la Ader, subentrata a Equitalia, svolge per suo conto attività di riscossione in forma volontaria ed esecutiva di somme iscritte a ruolo in danno di soggetti obbligatoriamente consorziati; che i rapporti tra

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

l'ente impositore e l'ente esattore sono disciplinati dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, nonché da specifiche convenzioni sottoscritte tra i due enti (nella specie tali accordi sono stati stipulati dal Consorzio con il Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e con Gerit s.p.a., nonché dal 31/5/2012 con Equitalia sud s.p.a.); che nell'arco di tempo compreso tra gli anni 2000-2017 l'Ader non aveva proceduto ad incassare le somme dovute dai contribuenti e iscritte a ruolo e si era resa inadempiente degli obblighi assunti, omettendo la rendicontazione dello stato degli incassi e delle procedure esattive in corso, una puntuale informazione dell'andamento della riscossione mediante ruolo, la produzione delle comunicazioni di inesigibilità, con conseguente diretta responsabilità dell'ente incaricato della riscossione verso l'ente impositore.

2. Nel costituirsi in giudizio, la Ader ha eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e, nel merito, l'inammissibilità e l'infondatezza della domanda; nella pendenza del giudizio, ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi degli artt. 16 all. 1 D.Lgs. n. 174/2016 cit. e 41 cod.proc.civ.

La Corte dei conti adita, all'udienza del 5/12/2019, ha sospeso il giudizio in attesa della definizione del presente regolamento.

3. Sulle conclusioni rassegnate ai sensi dell'art. 380 *ter* cod.proc.civ. dal Sostituto procuratore Generale presso questa Corte, il regolamento è stato avviato alla trattazione camerale.

4. Il Consorzio ha resistito con controricorso, mentre nessuna attività difensiva è stata svolta dalla Procura regionale presso la Corte dei conti. In prossimità dell'adunanza camerale, il Consorzio e la Ader hanno depositato memorie.

Ragioni della decisione

1. Con l'unico motivo, la ricorrente denuncia il difetto assoluto di giurisdizione alla luce dell'art. 172 del d.lgs. 174/2016 cit.

1.1. Assume che l'azione proposta dal Consorzio è un'azione di esatto adempimento e di risarcimento del danno, ai sensi degli artt. 1218, 1223 e 1453 cod.civ., che esorbita dai limiti della giurisdizione del giudice contabile. Osserva che, nella specie, non viene richiesta una verifica dei rapporti di «dare e avere» tra agente contabile e amministrazione, quanto piuttosto l'accertamento dell'inadempimento di obblighi convenzionalmente assunti dall'Agente della riscossione e della sussistenza di un danno cagionato al Consorzio da tale inadempimento.

1.2. Aggiunge che l'azione proposta manca di un preciso fondamento normativo, è stata instaurata senza il previo esperimento del procedimento di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. 112/ 1999, cit., estende *extra legem* ad un ente pubblico un'ipotesi di responsabilità amministrativa contabile rimessa ex art. 1 L. 14/1/1994, n. 20 esclusivamente alla Corte dei conti, dando luogo così ad un'inammissibile ingerenza nell'esercizio di prerogative proprie della Procura contabile.

1.3. In via subordinata, eccepisce il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c) d.lgs. 2/7/2010, n.104, trattandosi di una domanda di esatto adempimento di un contratto di pubblico servizio.

1.4. In ulteriore subordine, reputa che la giurisdizione spetti al giudice ordinario, avendo il Consorzio proposto una normale azione di responsabilità contrattuale.

2. Conformemente alle conclusioni del Procuratore generale, deve essere dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti.

2.1. 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.

2.2. Nel caso di specie, l'assunto della ricorrente poggia su un'interpretazione restrittiva dell'art. 172, lett. d) del d.lgs. 174/2016 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.

3. Un tale assunto non può essere condiviso.

A norma degli artt. 103, comma secondo, Cost.; 13 e 44 R.D. 12/7/1934, n. 1214; 9 d.P.R. 29/9/1973 n. 603; 127 d.P.R. 15/5/1963, n. 858; 1 d.lgs. 26/8/2016, 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 rimessa 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 (Cass. Sez. Un., 18/6/2018, n. 16014; Cass. Sez.Un. 16/11/2016, n. 23302; Cass. Sez.Un. 07/05/2003, n. 6956; Cass. Sez. Un., 07/12/1999, n. 862; Cass. Sez. Un., 29/05/2003, n. 8580; Cass. Sez. Un., 10/04/1999, n. 237).

3.1. È stato altresì precisato che 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 irrilevante - invece - la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio (cfr. Cass., Sez. Un., 24/03/2017, n. 7663; Cass., Sez. Un., 16/12/2009, n. 26280), 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 (Cass., Sez. Un., 1/4/2020, n. 7645; Cass. 30/8/2019, n. 21871; Cass. Sez.Un., n. 16014/2018, cit.).

3.2. La qualifica di agente contabile deve così essere riconosciuta alla società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, essendo quest'ultima 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 (Cass. Sez.Un. 20/12/2018, n. 33016; Cass., Sez. Un., 16/11/2016, n. 23302; Cass., Sez. Un., 29/05/2003, n. 8580; Cass., Sez. Un., 10/04/1999, n. 237); 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 (Cass. Sez. Un., n. 5559/2010, cit.; Cass. Sez.Un. n. 16014/2018, cit.).

3.3. 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 Cass. Sez. Un. 18/9/2017, n. 21546; v. pure Cass.,Sez. Un.19/5/2016, n. 10324; Cass. 24/11/2009, n. 24671; Cass. Sez.Un. 16/12/2009, n. 26280).

3.3. Alla luce di queste coordinate, l'Agenda delle entrate-riscossione, in quanto incaricata di riscuotere i tributi imposti dal Consorzio stradale, ha certamente la veste giuridica di agente contabile ed il presente giudizio, in quanto ha ad oggetto ~~ad oggetto~~ la verifica dei rapporti di dare e avere tra il soggetto concessionario della riscossione e l'ente impositore, ha natura di giudizio di conto (*arg. ex art. 20 comma 4, D.Lgs. n. 112/1999*), rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un. 24/3/2017, n. 7663).

4. Né può sostenersi che l'avvio del giudizio contabile senza il previo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 d. lgs. n. 112 del 1999 configuri un'ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, apparendo evidente che tale omissione - riguardando una modalità procedimentale relativa al giudizio ad istanza di parte - può al più dar luogo ad un *error in procedendo*, e dunque ad una questione relativa ai limiti interni della giurisdizione contabile, il cui controllo è sottratto al sindacato della Corte di Cassazione (in tal senso, Cass. Sez.Un. 5595/2020, cit.).

4.1. Vanno infatti richiamati i principi già espressi da questa Corte in controversie analoghe, in forza dei quali, 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 - , non sussiste violazione dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, venendo piuttosto in rilievo le modalità ed il tempo del suo esercizio (Cass. Sez. U. 11/5/2009, n. 10667; Cass. Sez.Un. 6/4/2018, n. 8568; cfr. pure Cass. Sez.Un. 29/10/2014, n. 22951).

4.2. E sempre in conformità a quanto da tempo affermato da questa Corte, sia pure con riferimento all'art. 58 R.D. 13/8/1933, n. 1038 (la cui formulazione è oggi sostanzialmente ripresa dall'art. 172, lett. d) d.lgs. 174/2016), va precisato che con la previsione di "altri giudizi ad istanza di parte", 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).

5. Non sussiste neppure la dedotta violazione dei limiti interni della giurisdizione.

5.1. Come emerge dalla lettura del ricorso e del controricorso, la domanda proposta da Consorzio stradale di viale Cortina d'Ampezzo ha ad oggetto l'accertamento dei rapporti di dare e avere tra le parti in causa e la conseguente responsabilità dell'agente incaricato della riscossione per la condotta inadempiente tenuta nell'esercizio della sua attività in ordine alla gestione dei crediti tributari dell'ente.

5.2. Si tratta, pertanto, di controversia strettamente attinente 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 ~~la~~ l'ente e l'Ader, dal momento che quest'ultima si inserisce nell'"iter" procedimentale dell'ente pubblico, come partecipante dell'attività pubblicistica di quest'ultimo (Cass. Sez.Un. 16/12/2009, n. 26280).

6. Conclusivamente, la giurisdizione è del giudice contabile, dinanzi al quale le parti vanno rimesse per la prosecuzione del giudizio e che provvederà anche a regolare le spese del presente regolamento.

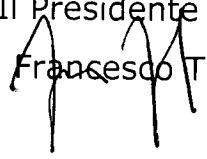
P. Q. M.

La Corte dichiara la giurisdizione della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 settembre 2020

Il Presidente

Dott. Francesco Tirelli



DEPOSITATA