

Civile Ord. Sez. U Num. 10741 Anno 2021

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: GRASSO GIUSEPPE

Data pubblicazione: 22/04/2021

### **ORDINANZA**

sul ricorso 16450-2019 proposto da:

PERSI VINCENZO, VACCARI CARLO, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA GIOACCHINO ROSSINI 18, presso lo studio dell'avvocato GIOIA VACCARI, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato PASQUALE VARONE, e solo per Vaccari Carlo unitamente anche all'avvocato CARMINE PUNZI;

**- ricorrenti -**

**contro**

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

COMUNE DI POMEZIA, in persona del Sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in ROMA, CIRCONVALLAZIONE CLODIA 36-  
A, presso lo studio dell'avvocato FABIO PISANI, che lo rappresenta e  
difende;

COMUNE DI VILLA SANTA LUCIA, in persona del Sindaco pro  
tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA VAGLIA 59, presso  
lo studio dell'avvocato GIACOMO DELLI COLLI, che lo rappresenta e  
difende unitamente all'avvocato RAFFAELLO DELLI COLLI;

**- controricorrenti -**

**nonchè contro**

COMUNE DI APRILIA;

**- intimato -**

avverso la sentenza n. 132/2019 della CORTE DEI CONTI - SECONDA  
SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA,  
depositata il 03/05/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
09/03/2021 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

ritenuto che la vicenda al vaglio, per quel che qui rileva, può  
sintetizzarsi nei termini seguenti:

- Carlo Vaccari, all'epoca direttore dell'Ufficio del federalismo  
fiscale e presidente della Commissione istituita presso il Ministero  
dell'Economia e Finanze, ai sensi dell'art. 53, co. 2, d. lgs. n.  
446/1997, e Vincenzo Persi, all'epoca dirigente dell'indicato Ufficio,  
nonché componente della medesima Commissione, vennero tratti a  
giudizio davanti alla Corte dei Conti territorialmente competente, in  
relazione a un danno erariale complessivamente quantificato in oltre

28 milioni di euro procurato a sedici comuni del Lazio, derivante dal mancato riversamento da parte della s.p.a. Tributi Italia (già s.p.a. San Giorgio) di quanto riscosso nel periodo marzo 2007-dicembre 2009;

- secondo la Procura regionale contabile il danno di cui si discute, ove la Commissione avesse posto in essere tempestivamente le iniziative confacenti al caso, inibendo il prosieguo dell'attività, mediante la sospensione dell'iscrizione all'albo degli esattori della predetta società e, in via definitiva, attraverso la cancellazione della medesima dal predetto albo, non sarebbe stato causato;

- la Corte territoriale, rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione, dichiarò prescritto il diritto al risarcimento del danno, escludendo la sussistenza di occultamento doloso dei documenti, sulla base dei quali era stata esercitata l'azione di responsabilità;

- la Corte dei Conti, Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello, rigettata l'impugnazione incidentale, con la quale i chiamati in responsabilità avevano riproposto l'eccezione di difetto di giurisdizione, accolta quella principale della Procura regionale, disattese l'eccezione di prescrizione, disponendo il rinvio degli atti al Giudice contabile territoriale per la prosecuzione del giudizio;

ritenuto che il Persi e il Vaccaro ricorrono avverso quest'ultima sentenza sulla base di tre motivi, ulteriormente illustrati da memoria, e che resistono con distinti controricorsi il Procuratore generale presso la Corte dei Conti, il Comune di Villa Santa Lucia e il Comune di Pomezia;

ritenuto che con i primi due motivi, fra loro correlati, i ricorrenti denunziano difetto di giurisdizione della Corte dei Conti in relazione ai profili di cui appresso:

a) i ricorrenti avevano rapporto di servizio con il MEF, nel mentre l'ammanco era derivato dalla condotta illecita di una società privata in danno di un certo numero di comuni, che dell'attività di riscossione di

essa si era avvalso; trattavasi, pertanto, di un danno contrattuale, autonomamente gestito dalle parti, al quale gli incolpati erano estranei, poiché le funzioni attribuite alla Commissione, della quale i predetti erano componenti, atteneva <<all'esercizio della autotutela amministrativa negli interessi della Amministrazione Finanziaria dello Stato che ha istituito l'Albo>> e, quindi, essa rispondeva solo nei confronti dello Stato; per contro gli enti autonomi territoriali, godendo di autonomia finanziaria, non erano tenuti a trasmettere al Ministero atti e contratti e nei di loro confronti non è consentito esercizio di potere ispettivo o di controllo;

b) la Procura regionale, a seguito di minute verifiche sull'attività della Commissione, aveva finito per sindacare le scelte discrezionali di questa, dando vita a un <<non consentito generalizzato controllo (...) nei confronti della Commissione e degli uffici del MEF>>, esulante dalla giurisdizione della Corte dei Conti;

considerato che i primi due motivi vanno rigettati, dovendosi osservare quanto segue:

- non assume rilievo di sorta disquisire sul rapporto di servizio col MEF e non con i singoli comuni, né, tantomeno sulla responsabilità contrattuale o meno della società concessionaria del servizio di riscossione nei confronti dei singoli comuni, stante che quel che si rimprovera ai due ricorrenti ("petitum" sostanziale) è il non essersi adoperati per impedire o lenire il danno, tenendo la doverosa condotta loro imposta dalla legge; e la giurisdizione della Corte dei Conti trova solida giustificazione normativa nel comma 3 dell'art. 1, l. n. 20, 14/1/1994, il quale dispone che: <<La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge>>;

- in senso conforme queste S.U., in un caso assimilabile, hanno già avuto modo di chiarire che sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti di dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base di un "petitum" sostanziale fondato sulla "mala gestio" (...), venendo in considerazione parametri di legittimità e non di mera opportunità o convenienza dell'agire amministrativo (S.U. n. 2157, 01/02/2021, Rv. 660308);

- non è condivisibile la critica diretta a censurare la configurabilità della responsabilità dei due ricorrenti, dovendo il perimetro della giurisdizione della Corte dei Conti misurarsi sulla base del "petitum" sostanziale; avendo queste S.U. più volte precisato che la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il "petitum" sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (S.U. n. 20350, 31/07/2018, Rv. 650270; nello stesso senso, ex multis, S.U. nn. 2157/2021, 784/2021, 28978/2020, 9282/2020, 33212/2018); nella specie, come si è visto, si rimprovera ai due ricorrenti di non avere impedito o, perlomeno, limitato il danno procurato al pubblico erario attivando i poteri loro attribuiti dalla legge;

- senza necessità d'explorare il merito della questione, la prospettata violazione da parte del Procuratore della Repubblica presso la Corte dei Conti dell'area riservata alla p.a., per avere svolto una generalizzata indagine sull'attività amministrativa della Commissione, non potrebbe giammai tradursi in uno straripamento di

giurisdizione del giudice, sindacabile in questa sede, stante che le determinazioni del Pubblico Ministero hanno trovato concretizzazione nella domanda giudiziale, il cui vaglio di proponibilità, ammissibilità e di merito è riservato al giudice e gli eventuali errori di quest'ultimo, sia in procedendo, che in giudicando, sono estranei al sindacato sulla giurisdizione;

ritenuto che con il terzo motivo i ricorrenti deducono eccesso di potere giurisdizionale sotto i seguenti profili:

- il Procuratore regionale aveva inammissibilmente mutato la domanda con l'atto d'appello, assumendo che l'occultamento dei documenti, dai quali aveva preso origine la chiamata in giudizio del Persi e del Vaccari, non era dipeso da condotta dolosa dei due incolpati, essendo bastevole il fatto oggettivo dello stesso;

- si era avuto, di conseguenza, eccesso di potere giurisdizionale, sub specie di denegata giustizia, per violazione del diritto a un giudizio effettivo, in contrasto con gli artt. 6 e 13 Cedu, registrandosi *<<l'elaborazione di una risposta del tutto indipendente dall'atto giudiziario, con contenuto radicalmente stravolgente le regole relative all'esercizio del potere giurisdizionale>>*, non avendo la sentenza deciso sull'eccezione d'inammissibilità dell'appello principale, recante mutamento della domanda;

- si era avuto eccesso di potere giurisdizionale a causa dello *<<stravolgimento radicale delle norme che regolano la responsabilità amministrativa [poiché] l'art. 1 della legge n. 20 del 1994 nel prevedere la responsabilità amministrativa al comma 2 stabilisce che "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta">>*, finendo così per disapplicare la disposizione vigente, elaborando *<<una propria norma di legge sulla decorrenza della prescrizione da una pretesa "visibilità">>*;

considerato che il terzo motivo non supera il vaglio d'ammissibilità, dovendosi osservare che:

- anche a volere ammettere, per comodità espositiva, che il Procuratore contabile abbia mutato la domanda, da ciò non potrebbe derivare il lamentato eccesso di potere, stante che, anche in questo caso, il vizio si tradurrebbe in un errore del giudice, non sindacabile in questa sede;

- il Giudice contabile ha reputato che l'occultamento dei documenti, la conoscenza dei quali avrebbe permesso l'esercizio dell'azione di responsabilità, rileva non solo nel caso in cui esso sia frutto di doloso comportamento, ma anche nel caso in cui, esso sia stato causato da ragioni oggettive, procurando, comunque l'impossibilità per l'amministrazione di avere conoscenza del fatto dannoso e quindi di agire, ex art. 2935 cod. civ.;

- trattasi di operazione ermeneutica, afferente alla portata dell'art. 1 della l. n. 20/1994, perfettamente circoscritta all'interno della giurisdizione del Giudice contabile, che non è ipotizzabile possa giammai tradursi nel travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione per invasione della funzione legislativa; non spetta, pertanto, a questa Corte sindacare una tale interpretazione;

- le decisioni del Consiglio di Stato [e, ovviamente, della Corte dei conti], nel rispetto del paradigma di cui all'ultimo comma dell'art. 111 Cost., possono essere cassate o per motivi inerenti alla esistenza stessa della giurisdizione, ovvero quando il giudice amministrativo ne oltrepassi, in concreto, i limiti esterni, realizzandosi la prima ipotesi qualora il giudice eserciti la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (oppure, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale), verificandosi, invece, la seconda ove l'organo di giustizia amministrativa giudichi su materie attribuite alla giurisdizione

ordinaria o ad altra e diversa giurisdizione speciale (oppure neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che essa appartenga ad altri), ovvero quando, per materie attribuita alla propria giurisdizione, compia un sindacato di merito pur essendo la propria cognizione rigorosamente limitata alla indagine di legittimità degli atti amministrativi (Sez. U, n. 8117, 29/03/2017, Rv. 643556);

- l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore ricorre solo allorquando 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; l'ipotesi non ricorre quando il giudice si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la "voluntas legis" applicabile nel caso concreto, anche mediante il ricorso all'analogia, potendo tale operazione ermeneutica dare luogo, tutt'al più, ad un "error in iudicando" (S.U. n. 21617, 19/9/2017, conf., tra altre, Cass. Sez. U. 12/12/2012, n. 22784; 10/9/2013, n. 20698; 23/12/2014, n. 27341; 31/5/2016, n. 11380; n. 6059, 28/2/2019);

- infine, è utile ricordare che, a insindacabile interpretazione del riparto della giurisdizione e dei limiti del sindacato di questa Corte, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 6/2018, dopo aver confermato il descritto assetto, ha escluso <<soluzioni intermedie>>, pur limitate <<ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento">>, poiché <<attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive>>;

considerato che le spese legali debbono seguire la soccombenza e possono liquidarsi, in favore dei Comuni controricorrenti siccome in



dispositivo, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle attività espletate;

considerato che il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti ha natura di parte solo in senso formale, sicché è esclusa l'ammissibilità di una pronuncia sulle spese processuali in favore di costui (S.U., n. 5589/2020);

considerato che ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile *ratione temporis* (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

**P.Q.M.**

rigetta il ricorso, dichiara la giurisdizione della Corte dei Conti e condanna i ricorrenti al pagamento, in favore di ciascuno dei Comuni controricorrenti, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida per ognuno in euro 8.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00, e agli accessori di legge;

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 9 marzo 2021.

Il Presidente

(Adelaide Amendola)

  


Corte di Cassazione - copia non ufficiale