

**NOTA A CORTE DI CASSAZIONE – SEZIONI UNITE CIVILI**  
**ORDINANZA 18 gennaio 2019 n. 1414**

**Di FRANCESCO DEODATO**

*La specificazione dei confini della giurisdizione della Corte dei Conti*

\* \* \*

**1. ABSTRACT**

La giurisdizione contabile, nell'ordinamento repubblicano, trova un pieno riconoscimento all'art. 103 comma 2 Cost. La portata precettiva della disposizione è stata oggetto di un intenso confronto giurisprudenziale tra chi (Corte Costituzionale) assumeva il carattere non precettivo della disposizione e chi (Corte dei Conti e Corte di Cassazione), invece, affermava che l'art. 103 aveva introdotto una riserva assoluta ed esclusiva a favore della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica.

Secondo il primo orientamento riportato<sup>1</sup>, il carattere non immediatamente precettivo e la portata solo tendenzialmente generale dell'art. 103 comma 2, implicherebbero una ulteriore specificazione legislativa al fine di individuare compiutamente i confini della giurisdizione contabile. Ciononostante, non sembra che in presenza di una *interpositio legislatoris* più analitica di quelle che si sono registrate negli ultimi anni<sup>2</sup>, sia possibile stabilire in modo definitivo e certo i confini della giurisdizione contabile rispetto a quelli della giurisdizione ordinaria.

Per tale ragione, l'azione della giurisprudenza si è concentrata sempre più spesso proprio sugli elementi caratterizzanti l'esatta definizione del perimetro della giurisdizione della Corte dei Conti. La Corte di Cassazione, in qualità di "giudice della giurisdizione" mostra, con la pronuncia in esame, di condividere l'orientamento teso ad estendere l'ambito della giurisdizione contabile ad ogni vicenda concernente la gestione di "risorse pubbliche", da intendersi in senso lato, individuandone i presupposti oggettivi e soggettivi.

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenze 30 giugno 1988 n. 773 e 30 dicembre 1987 n. 641.

<sup>2</sup> Cfr. l. n. 20 del 1994 e d.lgs. n. 174 del 2016.

## **2. LA VICENDA PROCESSUALE**

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno adottato il provvedimento in commento in sede di regolamento di giurisdizione, strumento azionato ai sensi dell'art. 41 c.p.c., per individuare il confine della giurisdizione contabile rispetto a quella ordinaria.

La società Alfa spa, gestore originario del servizio di tesoreria svolto in favore del Comune Gamma, successivamente al subentro della società Beta spa nella gestione di detto servizio, ha proposto ricorso per decreto ingiuntivo al fine di ottenere il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti al termine della propria gestione.

In seguito all'opposizione al decreto ingiuntivo, la società Alfa spa ha proposto il citato regolamento di giurisdizione dinanzi al giudice ordinario e, parallelamente, un ricorso *ex art. 700 c.p.c.* dinanzi alla Sezione Regionale della Corte dei Conti territorialmente competente. Quest'ultima, nel rigettare l'istanza di misura cautelare, ha affermato la propria giurisdizione e, per tale motivo, il giudice ordinario, oltre alla revoca del decreto ingiuntivo precedentemente adottato, ha dichiarato la propria carenza di giurisdizione.

## **3. I PRESUPPOSTI DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE SECONDO LA CORTE DI CASSAZIONE**

Le Sezioni Unite hanno ritenuto, nel caso in esame, sussistente la giurisdizione contabile, evocando i principi giurisprudenziali che nel tempo si sono stratificati in materia<sup>3</sup>.

La Costituzione, all'art. 103 comma 2, afferma che la "*Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*". Tale disposizione ha suscitato sin da subito diversi problemi applicativi e perciò, nel corso del tempo, si è resa necessaria un'intensa opera interpretativa da parte della giurisprudenza, strumentale alla esatta individuazione della nozione di "*contabilità pubblica*".

Tale nozione, secondo la giurisprudenza ormai consolidata<sup>4</sup>, si ritiene sussistente al ricorrere di due elementi: il primo attiene alla natura pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione,

---

<sup>3</sup> Da un punto di vista strettamente processuale, l'ordinanza in commento è rilevante anche perché affronta e risolve due questioni relative all'ammissibilità del regolamento di giurisdizione. Con la prima, la Suprema Corte afferma il principio secondo cui il momento a partire dal quale è preclusa la proposizione dello strumento previsto all'art. 41 c.p.c. coincide con quello in cui il Collegio si riserva per la decisione. Con la seconda questione, invece, secondo i giudici di Piazza Cavour, sussiste un conflitto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., soltanto laddove vi siano decisioni emesse da giudici di piena cognizione: di conseguenza, esso non sarà configurabile qualora sussista una decisione adottata in sede cautelare.

<sup>4</sup> Cfr. Corte di Cassazione Sezioni Unite, ordinanza 24 dicembre 2018 n. 33362.



mentre il secondo è riconducibile alla natura pubblica dell'ente il cui operato andrà sottoposto alla cognizione della Corte dei Conti<sup>5</sup>.

Peraltro, sotto il profilo oggettivo, la giurisprudenza e la legislazione hanno ritenuto di radicare la giurisdizione contabile in presenza dei “*giudizi di conto e di responsabilità*”<sup>6</sup>, e cioè controversie aventi ad oggetto “*risorse pubbliche*” in senso ampio, finalizzate a reintegrare, laddove necessario, l'Erario per i danni subiti a causa di irregolarità di gestione o per comportamenti imputabili agli agenti ed agli impiegati medesimi<sup>7</sup>.

Tutti gli elementi indicati, a ben vedere, sussistono anche nella vicenda in commento. Tuttavia, se non vi sono dubbi circa la natura pubblica del denaro oggetto del servizio di tesoreria comunale espletato dalla società Alfa spa, è opportuno precisare un ulteriore aspetto sotto il profilo soggettivo, determinante al fine di radicare la giurisdizione contabile. Invero, l'opera prestata dalla società Alfa spa rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti, in virtù del suo ruolo di agente contabile, ovvero di colui che amministra e gestisce denaro pubblico.

Sul punto va rilevato che, sin dalla introduzione della legge n. 800 del 1862, istitutiva della Corte di Conti, il legislatore ha ritenuto che la stessa dovesse giudicare “*con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato*” (art. 33).

Detta disposizione è stata successivamente sostituita dall'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934 che ha confermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in presenza di un agenti contabili, individuati come coloro che risultano “*incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato*” nonché “*coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti*”<sup>8</sup>.

Date tali premesse, la Corte di Cassazione ha ritenuto che la fattispecie potesse rientrare nella materia della “*contabilità pubblica*”, sottoposta alla cognizione del Giudice Contabile il quale è investito delle questioni concernenti i “*rapporti di dare – avere tra l'agente contabile e l'Amministrazione*” nonché, soprattutto, dei risultati di tali rapporti.

---

<sup>5</sup> La necessità di entrambi gli elementi è stata evidenziata sin dalla sentenza della Corte Costituzionale 30 dicembre 1987 n. 641.

<sup>6</sup> Cfr., da ultimo, art. 1 d.lgs. n. 174/2016 secondo cui “*La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario*”.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 17 novembre 1982 n. 185.

<sup>8</sup> in quest'ultima circostanza, potrebbe parlarsi di “*agente contabile di fatto*”.



Nel caso in commento, pertanto, i rapporti tra ente e società avrebbero potuto far scaturire una ipotesi di responsabilità erariale, in virtù della natura pubblica sia dell'ente territoriale, sia delle somme gestite dalla società Alfa spa. La Suprema Corte ha evidenziato al riguardo che una siffatta responsabilità potrebbe concretizzarsi anche in ragione di atti e comportamenti inerenti alla regolarità della riscossione delle entrate o della effettuazione delle spese e del rispetto del bilancio<sup>9</sup>.

Per tali motivi è stata anche respinta la tesi, esposta dalla società Beta spa, secondo cui non sussisterebbe la giurisdizione contabile, vertendosi in materia di responsabilità contrattuale. In effetti, il contratto stipulato tra la società Alfa ed il Comune Gamma aveva ad oggetto operazioni inerenti alla “*gestione finanziaria dell'ente*”<sup>10</sup> e, di conseguenza, le pretese della prima trovano il loro fondamento in un rapporto contabile, da intendersi in senso ampio. In altri termini, l'eventuale inosservanza dell'obbligazione della restituzione delle somme dovute dal Comune rientra nell'ambito di un generale rapporto di tesoreria che è di per sé idoneo a radicare la giurisdizione contabile.

---

<sup>9</sup> Cfr. Cassazione Sezioni Unite n. 8113/2009 e n. 1734/2002.

<sup>10</sup> In particolare, il contratto riguardava la riscossione delle entrate ed il pagamento delle spese facenti capo all'ente, nonché le spese ordinate dal Comune.