

I giudizi ad istanza di parte

Flavia D'Oro

Altri giudizi ad istanza di parte

- Codice di giustizia contabile: Parte V Titolo I Capo I
- Tipologie di ricorsi
- Forma della domanda e procedimento
- Disposizioni generali applicabili
- Notifiche
- Adempimenti
- L'intervento del PM

Tipologie di giudizio (art. 172)

- 1. La Corte dei conti giudica:
 - a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali;
 - b) sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali;
 - c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211;
 - d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

Prima dell'entrata in vigore del codice

- Artt. 52-58 r.d. 1038/1933
- Ciascun ricorso godeva di un regime processuale in tutto o in parte differenziato
- Art. 58 r.d. 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.
- Interpretazione costituzionalmente conforme: i giudizi ad istanza di parte devono riguardare «importi il cui acclaramento richieda un riesame globale della questione contabile, ovvero l'applicazione di criteri giuridici o regole contabili che implicino un giudizio di conto» (Cass. Civ. sez.un. 29.05.1992, n. 6479; 13.05.1993, n. 5424)

Art. 172, co. 1, lett. a

- a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali;

Art. 172, co. 1, lett. b)

- b) sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali;
- Esempio: ricorsi contro ritenute su stipendi o altri emolumenti qualora la p.a. vanti una pretesa risarcitoria nei confronti di un dipendente o soggetto privato ovvero agente contabile (caso tipico «fermo amministrativo» ex art. 69, comma 6, R.D. 2440/1923 è ricondotto, da una unanime dottrina e giurisprudenza, nell'alveo dei provvedimenti discrezionali di autotutela amministrativa (cfr. anche C.Cost. 19/4/1972 n. 67) con funzione cautelare e di carattere provvisorio e finalità di assicurare la pretesa creditoria pubblica nei confronti del soggetto obbligato, (cfr. Sez. Giurisdizionale Veneto, s. 97/2018)

Art. 172, co. 1, lett. b)

- «A tale ultimo proposito osserva il Collegio che, come evidenziato dalla giurisprudenza, stante l'idoneità del provvedimento ad incidere su posizioni giuridiche soggettive del privato, appare prima ancora che opportuno, necessario che il provvedimento medesimo sia assistito da una motivazione effettiva per quanto concerne l'apparenza del diritto vantata dall'Amministrazione tale da evidenziarne i fondamenti, anche in relazione alla proporzionalità della somma di cui si dispone la sospensione del pagamento e il danno effettivamente subito.
- **Nel provvedimento sottoposto all'esame del Collegio, però, non si ravvisano gli elementi integranti una siffatta motivazione, essendo unicamente richiamato "il complesso delle indagini di P.G." (benchè non si comprenda come l'Agenzia possa averne avuto contezza, dal momento che nel provvedimento cautelare penale ne sono riportati meri stralci) e, peraltro, tale richiamo è espressamente funzionale alla quantificazione della misura di un danno che, invece, viene unicamente enunciato, ma non identificato nei suoi presupposti e contenuto.**
- La necessità che il provvedimento di fermo sia supportato da un congruo apparato motivazionale (che non può, come si è detto, consistere nella semplice enunciazione dell'avvenuta applicazione di una misura cautelare penale) appare tanto più essenziale se si considera che il carattere strumentale del fermo ne denota la necessaria temporaneità, che, però, non trova nell'art. 69, comma 6, RD 2440/1923 specifica disciplina.
- La norma, infatti, si limita a prevedere l'esecuzione del fermo "in attesa del provvedimento definitivo", che, ovviamente, potrebbe anche essere di revoca (nell'ipotesi in cui la ragione creditoria dell'amministrazione si rilevi non sussistente o quando il soggetto privato abbia adempiuto nei confronti della Pubblica Amministrazione), oltre che di compensazione legale fra i due crediti». (cfr. Sez. Giurisdizionale Veneto, s. 97/2018)

Art. 172, co. 1. lett. c)

- **Ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'art. 211 c.g.c.**
- Art. 211 «1. Qualora ai fini della relativa esecuzione sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti, le parti, l'amministrazione o l'ente interessato possono promuovere il giudizio d'interpretazione del titolo giudiziale.
- 2. L'atto introduttivo si propone davanti al giudice che ha emesso la decisione. Il procedimento è regolato dalle disposizioni che disciplinano il giudizio ad istanza di parte».

Art. 172 co. 1, lett. d (categoria «residuale» o ricorsi cd. innominati)

- La giurisprudenza ha, da tempo, chiarito che è consentito introdurre innanzi al giudice contabile ogni controversia che insorga, tra qualunque soggetto, purché relativa a materie attinenti ai giudizi tradizionalmente attribuiti alla Corte dei conti, in quanto **la locuzione “altri giudizi ad istanza di parte” avvalorava l’esistenza di una categoria atipica e residuale di giudizi ad istanza di parte**, categoria che configura un valido sistema processuale per la risoluzione di controversie che non trovano nel giudizio di conto, nel giudizio di responsabilità oppure nelle ipotesi di giudizi ad istanza di parte specificatamente disciplinate un possibile fondamento;
- - l’attribuzione piena ed esclusiva alla Corte dei conti della giurisdizione in materia di contabilità pubblica (**art.103, co. 2, Cost.**) comporta che tale giurisdizione si estende a tutte le controversie in cui si discuta della corretta gestione di denaro di spettanza di enti pubblici da parte di un agente contabile (Sez. giur. Campania, 13 aprile 2016, n.194). In questa ottica interpretativa, quindi, oltre a quelli espressamente previsti, sono ammissibili altri giudizi ad istanza di parte, nel rispetto del limite di materia appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti;

Art. 172 co. 1, lett. d (categoria «residuale» o ricorsi cd. innominati)

- il giudizio ad istanza di parte è legittimamente introdotto, per il principio di uguaglianza tra le parti sostanziali del rapporto in essere, sia ad iniziativa del concessionario, sia ad iniziativa dell'ente che lamenti inadempienze (Sez. giur. Lazio, 6 maggio 2015, n.255).
- l'ammissibilità del ricorso che si fonda su un *petitum* originante dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore, non involgendo, dunque, direttamente profili risarcitori rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa (Corte conti, Sez. giur. Calabria n. 69/2018)

Art. 172 co. 1, lett. d (categoria «residuale» o ricorsi cd. innominati)

- **Esemplificazione di origine giurisprudenziale:**

1. ricorsi contro provvedimenti che irrogano pene pecuniarie per ritardo o omissione dei versamenti in tesoreria (art. 104 D.p.r. 1988/43);
2. responsabilità del cessato esattore e del cessato delegato governativo (artt. 11 e 14 del D.m. 5 dicembre 1989), controversia su decreti di sollevamento dell'obbligo di non riscosso (D.m. 4 aprile 1990); ricorsi contro provvedimenti con i quali l'intendente di finanza ritenga l'esattore debitore del carico di imposta iscritto nei ruoli (Cass. Sez. Un. , 27 febbraio 1985, n. 1722; Id., 11 novembre 1991, n. 12010);
3. ricorsi contro i provvedimenti che abbiano irrogato la multa (art. 228 reg. cont.) a istituto incaricato di riscuotere entrate (Cass., Sez. Un., 29 ottobre 1974 n. 3246);
4. ricorsi contro l'invito dell'Intendente di Finanza per il pagamento degli importi dei versamenti diretti effettuati dai contribuenti (art. 12 D.p.r. 29 settembre 1973 n. 603) il cui accertamento richieda un riesame globale della gestione contabile ovvero l'applicazione di criteri giuridici o regole contabili che implicino un giudizio di conto (Cass., Sez. Un., 29 maggio 1992, n. 6478 e 13 maggio 1993, n. 5424).

Art. 172 co. 1, lett. d (categoria «residuale» o ricorsi cd. innominati)

- non si possono considerare ammissibili i ricorsi ad istanza di parte, con cui si sottopongono alla cognizione della giudice contabile vertenze promosse per la rivendicazione di un *petitum* che, seppur traente origine dal rapporto di dare – avere tra il concessionario e l’ente pubblico impositore, finiscano, però, per esprimere una domanda che trascende il rapporto esattoriale *strictu sensu* considerato, per involgere, invece, profili di domanda ad esso estranei (Corte dei conti sez. giurisdizionale Calabria, s. n. 183/2018)
- Ad es: l’ente impositore domanda l’accertamento della “responsabilità contrattuale ed extracontrattuale” del concessionario in conseguenza di una condotta omissiva colposa, condotta concretizzantesi nell’asserita “prescrizione dei tributi e dei canoni”, così prospettando un *petitum*, espresso in termini di richiesta condanna al risarcimento di un danno

Non appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti

- Appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative al rapporto di concessione (Cass., Sez. Un., 8 marzo 1996 e 30 ottobre 1992 n. 11853) e all'a.g.o. le controversie per ripetizione di indebito e per responsabilità extracontrattuale (Cass., Sez. Un., 10 aprile 1999 n. 235 e 16 aprile 1997, n. 3284).

Forma della domanda (art. 173)

- 1. Il ricorso, contenente le indicazioni prescritte dall'articolo 36, è depositato, nel termine di legge, nella segreteria della sezione giurisdizionale territorialmente competente, insieme al provvedimento.
- 2. Il presidente, entro dieci giorni dal deposito del ricorso, fissa l'udienza di discussione con decreto, che viene comunicato al ricorrente dalla segreteria della sezione. Con separato provvedimento il presidente nomina il relatore della causa almeno trenta giorni prima dell'udienza di merito.
- 3. Tra il giorno del deposito del ricorso e l'udienza di discussione non devono decorrere più di sessanta giorni.

Forma della domanda (art. 36 c.g.c. «contenuto e sottoscrizione degli atti di parte»)

- 1. Salvo che la legge disponga altrimenti, la citazione, il ricorso, la comparsa, il controricorso e il precetto indicano **il giudice adito, le parti, l'oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni o l'istanza**; l'originale e le copie da notificare, sono sottoscritti dalla parte, se essa sta in giudizio personalmente, oppure dal difensore che indica il proprio codice fiscale e l'indirizzo di posta elettronica certificata. 2. La procura al difensore dell'attore può essere rilasciata in data posteriore alla notificazione dell'atto, purché anteriormente alla costituzione della parte rappresentata. 3. La disposizione del comma 2 non si applica quando la legge richiede che la citazione sia sottoscritta dal difensore munito di mandato speciale.

Comunicazione e notificazioni (art. 174)

- 1. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato all'amministrazione, o all'ente impositore, **che ha adottato l'atto impugnato**, a cura del ricorrente, **entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto**.
- 2. Tra la data di notificazione al convenuto e quella dell'udienza di discussione intercorre un termine non minore di trenta giorni.
- 3. Il termine di cui al comma 2 è elevato a quaranta giorni e quello di cui all'articolo 173, comma 3, è elevato a ottanta giorni nel caso in cui la notificazione prevista dal comma 1 debba effettuarsi all'estero.
- 4. **Se la parte contro la quale è stato proposto il ricorso non si costituisce e il collegio rileva un vizio che importi nullità della notificazione, fissa con decreto una nuova udienza e un termine perentorio per rinnovare la notificazione. La rinnovazione impedisce ogni decadenza.**
- 5. Se la parte contro la quale è stato proposto il ricorso non si costituisce neppure all'udienza fissata a norma del comma 4, il giudice provvede a norma dell'articolo 93.
- 6. Se l'ordine di rinnovazione della notificazione non è eseguito, il collegio ordina la cancellazione della causa dal ruolo e il processo si estingue a norma dell'articolo 111.

Art. 111 (estinzione del giudizio) – rinvio

- 1. Oltre che nei casi previsti dall'articolo 110, e salvo diverse disposizioni di legge, il processo si estingue qualora le parti alle quali spetta di rinnovare la citazione, o di proseguire, riassumere o integrare il giudizio, non vi abbiano provveduto entro il termine perentorio stabilito dalla legge, o dal giudice che dalla legge sia autorizzato a fissarlo.
- 2. Quando la legge autorizza il giudice a fissare il termine, questo non può essere inferiore ad un mese né superiore a tre.
- 3. Il giudizio si estingue, altresì, se per un anno non si sia presentata domanda di fissazione udienza o non si sia fatto alcun altro atto di procedura.
- 4. L'estinzione opera di diritto ed è dichiarata, anche d'ufficio, con sentenza.
- 5. L'estinzione del processo non estingue l'azione.
- 6. L'estinzione rende inefficaci gli atti compiuti, ma non le sentenze di merito pronunciate nel corso del processo e le pronunce che regolano la competenza.
- 7. Dalle prove raccolte il giudice può desumere argomenti di prova ai sensi dell'articolo 95, comma 3.
- 8. Le spese del processo estinto restano a carico delle parti che le hanno sostenute

Intervento del pubblico ministero (art. 175)

- 1. Nei giudizi di cui all'articolo 172, lettera a), il pubblico ministero, compiute le istruttorie che ravvisi necessarie, formula le sue conclusioni e le deposita nella segreteria della sezione trenta giorni prima dell'udienza fissata.
- **2. Le parti sono avvertite di tale deposito a cura della segreteria mediante comunicazione al domicilio eletto e possono, nella segreteria stessa, prendere visione degli atti depositati e ritirarne copia.**
- 3. Nei giudizi di cui all'articolo 172, lettera b) il pubblico ministero conclude unicamente all'udienza; nei giudizi di cui all'articolo 172, lettera c), quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il pubblico ministero conclude solamente all'udienza; in caso diverso, il pubblico ministero formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata.

Sull'intervento del PM

- **Il PM non è una parte ma un interveniente necessario (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto 28.10.2013, n. 362)**
- **Disciplina differenziata del regime delle eventuali istruttorie e conclusioni del PM**
- **Fare attenzione ai vari casi : dal ruolo più ampio del PM (ricorso lett. a) a quello più contenuto delle conclusioni in udienza (sub b), sub c) quando lo Stato non abbia interesse)**
- **Art. 172 sub d): se lo Stato ha interesse conclusioni scritte nei trenta giorni antecedenti all'udienza; se lo Stato non vi ha interesse conclusioni in udienza**

La comunicazione del deposito delle conclusioni del PM (adempimento della Segreteria)

- 2. Le parti sono avvertite di tale deposito a cura della segreteria mediante comunicazione al domicilio eletto e possono, nella segreteria stessa, prendere visione degli atti depositati e ritirarne copia.

Rinvio (Art. 176)

- «1. Per quanto non espressamente disciplinato nella presente parte, si applicano le disposizioni previste per il rito ordinario, rispettivamente, nei giudizi di primo grado e di appello».
- È fatto espresso rinvio alla Parte II, Titolo III (rito ordinario) per quanto non espressamente previsto:
- Esempi: rinvio dell'udienza, incidenti del processo

Giurisprudenza

Sentenze di maggiore interesse:

- Sez. III app 34/2018
- Sez. II APP 347/2011
- Sez. I app. 201/2007
- **Di recente: sez. II appello, sent. 39/2023 e 297/2021**

Giurisprudenza

- Sez. giur. Campania 282/2014
- sez. Lazio sent. 25/2022
- Cass. SSUU. 28810/2020 e 5569/2023

<https://banchedati.corteconti.it/>

Cass. SSUU ord. 5569/2023

- Nel caso che ci occupa, ci si trova di fronte ad un'azione di danno esercitata dalla "società in house" che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale su un territorio comunale nei confronti del suo agente contabile **per non aver tempestivamente riscosso un importo iscritto in ruoli ad esso consegnati**. Pur vertendosi in materia di contabilità pubblica (dovendo qualificarsi, in senso lato, "giudizio di conto" ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti: cfr., ad es., Cass. SU n. 5559/2010 e SU n. 16014/2018), in quanto gli obblighi e la responsabilità dell'Agenzia delle Entrate Riscossione riguardano la gestione in sede esecutiva di crediti afferenti ad un patrimonio pubblico qual è quello dell'A.N. M. Spa, va rilevato che **detta azione non è propriamente inquadrabile nè nelle forme di un giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, essendo di essa titolare il Pubblico Ministero contabile, nè nelle forme di un giudizio di conto, che si instaura ex lege con il deposito del conto giudiziale**, deposito che nel caso che ci occupa, al tempo della proposizione della domanda giudiziale, non era (ancora) avvenuto. Nè consta che il PM presso la Corte dei conti avesse instaurato, nei confronti dell'Agenzia delle Entrate Riscossione, un giudizio per la resa del conto.

Cass. SSUU ord. 5569/2023

- Tuttavia, va osservato - in via risolutiva - come il giudizio nella cui pendenza è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione è inquadrabile tra "gli altri giudizi ad istanza di parte", disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016), e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato. Si tratta di una categoria "aperta" di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di "società in house") titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della "contabilità pubblica" e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti (v., sostanzialmente in termini, Cass. SU n. 22810/2020).