

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 2/2023

BILANCIO COMUNITÀ

PERSONA

Editore Associazione

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Camilla	Buzzacchi
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Ines	Ciolti
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Sergio	Foà
Loredana	Giani
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Simone	Pajno
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Giovanna	Pistorio
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Maria Alessandra	Sandulli
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttori

Francesco Sucameli

Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Mario Pischeddap. 5

TEMI DI DISCUSSIONE

Può il diritto disciplinare l'Intelligenza Artificiale? Una conversazione preliminare
di *Massimo Luciani*.....p.10

Post-fazione a cura di Francesco Sucameli.....p.17

DOTTRINA

Il rapporto fra funzioni e risorse nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della
Costituzione
di *Giuseppe Verde*.....p.22

Autonomia negoziale degli enti territoriali e vincoli di finanza pubblica
di *Patrizio Ivo D'Andrea*.....p.37

La magmaticità degli "scudi" della responsabilità dei funzionari pubblici: la fragilità
dell'abuso d'ufficio e la chimera della temporaneità dello "scudo erariale"
di *Emanuela Andreis*.....p.64

Paradigmi normativi per la disciplina della tecnologia: auto-regolazione, co-regolazione ed
etero-regolazione
di *Antonio Iannuzzi*.....p.91

ATTUALITÀ

Contro la gogna mediatica: una salutare lezione della Corte dei Diritti dell'Uomo
di *Giacinto Della Cananea*p.109

Le SS.RR. In sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti
disapplicano, per incompatibilità con il diritto UE, la norma limitativa della giurisdizione
contabile in materia di inserimento nell'elenco ISTAT (nota a Corte dei conti, SS.RR. In
sede giurisdizionale in speciale composizione n. 17/2023/RIS).
di *Marco Calaresu*.....p.115

Sulla riqualificazione del titolo d'imputazione del danno erariale da parte del giudice
d'appello (Breve nota a C. conti, sez. app. III, 19 settembre 2023, n. 348)
di *Emanuele Fratto Rosi Grippaudo*.....p.131

Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative alla luce della giurisprudenza
europea e nazionale. Obbligo di evidenza pubblica e profili di danno erariale
di *Roberto Viscomi*.....p.138

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio.....p.151

*Commento alla sentenza Corte di Giustizia 563 del 13 luglio 2023 Ferrovie Nord v. ISTAT
Cause riunite C-363/21 e C-364/21*

Sentenza n. 2 bvg 1/22 della Corte costituzionale tedesca sulla legittimità degli sfondamenti
di bilancio Per il giudizio del secondo senato del 15 novembre 2023 - 2 bvf 1/22 –

Secondo bilancio suppletivo 2021 (Traduzione a cura di Clemente Forte)
.....p.153

Il divieto di indebitamento e il principio di annualità secondo il Tribunale Costituzionale
tedesco
di Clemente Fortep.184

STORIA DELLA DOTTRINA

Diritto pratico e diritto teorico
Di Vittorio Scialoja
Già pubblicato in *Rivista di diritto commerciale*, 1911, I, p.63
Trascrizione a cura di Cristina Menale
.....p.191

ATTUALITÀ

**SULLA RIQUALIFICAZIONE DEL TITOLO D’IMPUTAZIONE DEL DANNO
ERARIALE DA PARTE DEL GIUDICE D’APPELLO¹**

(Breve nota a c. Conti, sez. App. III, 19 settembre 2023, n. 348)

di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo

Ricercatore Università di Pisa

SOMMARIO

1. La sentenza.
2. La distinzione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile.
3. Il potere di riqualificazione del titolo d’imputazione del danno erariale.
4. Brevi considerazioni conclusive.

Massime: (i) *Il giudice di appello può dare al rapporto in contestazione una qualificazione giuridica diversa da quella data dal giudice di primo grado o prospettata dalle parti, avendo egli il potere – dovere di inquadrare nell’esatta disciplina giuridica gli atti ed i fatti che formano oggetto della controversia, anche in mancanza di una specifica impugnazione e indipendentemente dalle argomentazioni delle parti, purché nell’ambito delle questioni riproposte col gravame e con limite di lasciare inalterati il petitum e la causa petendi e di non introdurre nel tema controverso nuovi elementi di fatto;* (ii) *Mentre la responsabilità amministrativa può configurarsi a seguito di una qualsiasi condotta che, dolosa o gravemente colposa, risulti essere eziologicamente ricollegabile alla causazione di un danno per il pubblico erario, la responsabilità contabile insorge solo ed unicamente qualora il soggetto a cui è affidata la gestione del bene pubblico o del pubblico denaro, al termine concordato del suo esercizio, non restituisca alla pubblica amministrazione affidataria, la stessa quantità di beni o di denaro ricevuti in carico.*

The appeal judge can give the disputed relationship a legal qualification different from that given by the judge of first instance or proposed by the parties, having the power - duty to frame the acts and facts that form the subject of the dispute in the exact legal framework, even in the absence of a specific appeal and regardless of the arguments of the parties, provided that in the context of the questions re-proposed with the burden and with the limit of leaving the petitum and the causa petendi unchanged and not introducing new elements of fact into the controversial topic. 2. While administrative liability can arise as a result of any conduct which, whether malicious or grossly negligent, appears to be etiologically linked to the causing of damage to the public treasury, accounting liability arises only and exclusively if the person to whom the management of the public good or public money, at the agreed end of its exercise, does not return to the entrusted public administration the same quantity of goods or money received.

1. La sentenza

Nella pronuncia in commento, la terza sezione giurisdizionale centrale d’appello ha confermato una sentenza di primo grado della sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia, nella quale erano stati condannati, in via solidale, una società concessionaria del servizio

¹ L’articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconomi.it

di accertamento e riscossione dell'imposta di pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni di un Comune (d'ora in avanti "la società") e il relativo amministratore unico e presidente *pro tempore* del consiglio di amministrazione (d'ora in avanti "l'amministratore") alla restituzione degli importi dovuti dalla società, in esecuzione del contratto di affidamento del servizio di riscossione, e non riversati al Comune. In particolare, la società era stata qualificata come agente contabile "di diritto" – per via dello svolgimento, per l'ente locale, delle attività di accertamento, riscossione e riversamento dei citati tributi – ed era stata condannata a titolo di responsabilità contabile. L'amministratore, invece, nonostante fosse stato qualificato come agente contabile "di fatto" – per la riconosciuta personale, materiale e per la sistematica ingerenza nella gestione del servizio di riscossione affidato alla società di cui aveva la legale rappresentanza – era stato condannato a titolo di responsabilità amministrativa, scelta motivata in sentenza dalla provata sussistenza, nel corso dell'istruttoria, di tutti gli elementi, di tipo oggettivo e soggettivo, dell'illecito erariale. Tale scelta è stata contestata dall'amministratore nell'atto d'appello, sia sotto forma di incertezza della *causa petendi* sia sotto forma di insussistenza di prove circa la condotta illecita. Il giudice d'appello, dopo aver elencato le differenze di natura sostanziale e processuale tra la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile, ha ravvisto nel caso di specie un'ipotesi di responsabilità contabile, derivando il danno erariale dalla consapevole e sistematica violazione degli obblighi di riversamento dei valori riscossi. Pertanto, nell'esercizio del suo potere-dovere di inquadrare nell'esatta disciplina giuridica gli atti e i fatti oggetto della controversia, ha mutato la qualificazione giuridica dell'illecito, prospettata dal giudice di primo grado a titolo di responsabilità amministrativa. Ha, quindi, confermato la sentenza impugnata, ritenendo che l'attore pubblico avesse compiutamente svolto il proprio compito di dimostrare sia il rapporto concessorio esistente, da cui desumere il *quantum* non riversato, sia la materiale ingerenza dell'amministratore nell'attività di riscossione ed evidenziando come, di contro, lo stesso amministratore non avesse offerto la prova contraria circa l'esistenza del caso fortuito e/o della forza maggiore, che gli avrebbero impedito il corretto adempimento dell'obbligo di riversamento.

La sentenza in esame si caratterizza per due aspetti: (i) apporta, *in primis*, un meritorio contributo di chiarezza in ordine alla distinzione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile, che rappresentano due distinti titoli d'imputazione dell'illecito erariale nel contesto del giudizio di responsabilità; (ii) riconosce al Collegio il potere di riqualificare il titolo d'imputazione dell'illecito erariale – dalla responsabilità amministrativa alla responsabilità contabile o viceversa – non solo in primo grado, ma anche in grado d'appello. I citati aspetti sono approfonditi, rispettivamente, nel secondo e nel terzo paragrafo di questa breve nota a sentenza, cui seguono delle brevi considerazioni conclusive.

2. La distinzione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile

Il giudice contabile d'appello, nell'attribuire la responsabilità contabile al convenuto, ha seguito il presente ragionamento logico: l'amministratore di una società concessionaria del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta di pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni di spettanza comunale che si ingerisce personalmente nella gestione dell'attività di riscossione e ha "maneggio" diretto delle risorse riscosse è un agente contabile "di fatto"; il danno erariale procurato all'amministrazione comunale mediante la consapevole e sistematica violazione degli obblighi di riversamento del riscosso deve essere imputato a titolo di responsabilità contabile e non a titolo di responsabilità amministrativa. I due stadi di questo ragionamento meritano una breve disamina.

Quanto al primo stadio, la giurisprudenza² riconosce unanimemente la qualifica di agente contabile "di fatto" all'amministratore di una società di riscossione delle imposte di un ente locale – la quale esercita la funzione di agente contabile "di diritto" – in quelle ipotesi in cui si sia ingerito negli incarichi a quest'ultima attribuiti, sviando le entrate provenienti dalla riscossione dalla loro originaria finalità. A corredo, è opportuno ricordare come il rapporto di servizio si costituisce "di fatto" tra il soggetto e la pubblica amministrazione sia in caso di maneggio diretto sia in caso di maneggio indiretto delle risorse riscosse. Nelle ipotesi in esame, in cui la condotta dell'agente contabile è sorretta dal dolo, le prevalenti pronunce rese dalla Corte dei conti condannano, in solido, la società concessionaria e il suo amministratore a risarcire il danno erariale provocato all'amministrazione di riferimento, non trovando applicazione la regola contenuta nell'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 14 settembre 1994, n. 20.

Quanto al secondo stadio, nel contesto del giudizio di responsabilità, il danno erariale può essere imputato sia a titolo di responsabilità amministrativa sia a titolo di responsabilità contabile³. Si tratta, in entrambi i casi, di forme di responsabilità che trovano la propria fonte nell'inadempimento, doloso o gravemente colposo, degli obblighi di servizio⁴, con la particolarità che, nel caso della responsabilità contabile, tali obblighi hanno natura contabile e sono propri di una particolare categoria di agenti pubblici: quella degli agenti contabili⁵. Le due forme di responsabilità per danno erariale si distinguono non solo sotto il profilo sostanziale,

² Si vedano le seguenti pronunce del giudice erariale: C. conti, sez. III app., 20 ottobre 2023, n. 418, in www.corteconti.it; C. conti, sez. II app., 8 settembre 2023, n. 246, *ibid.*; C. conti, sez. giur. Veneto, 26 novembre 2020, n. 114, *ibid.*; C. conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 18 settembre 2017, n. 186, *ibid.*; C. conti, sez. giur. Puglia, 8 aprile 2016, n. 131, *ibid.*

³ La tematica della distinzione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile è affrontata nelle seguenti opere di dottrina: V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pp. 25-512, in part. pp. 58-59; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, 2003, *passim.*; L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*, Napoli, 1987, *passim.*; F. FESTA, *La responsabilità contabile*, Bari, 1968, pp. 18-30.

⁴ Sul riconoscimento della natura "contrattuale" a entrambe le forme di responsabilità per danno erariale si veda M. SINOPOLI, *Corte dei conti*, voce in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968, pp. 928-972.

⁵ Un approfondimento sulla qualifica di agente contabile è contenuto in G. COMITE, *I soggetti obbligati a rendere il conto giudiziale: gli agenti contabili*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2022, pp. 593-606.

ma anche sotto quello processuale. In particolare, l'imputazione del danno erariale a titolo di responsabilità amministrativa richiede che la Procura provi tutti gli elementi costitutivi di detta responsabilità, ossia il danno erariale, il dolo o la colpa grave e il nesso di causalità. Di contro, l'imputazione del danno erariale a titolo di responsabilità contabile consente all'attore pubblico di limitarsi a provare la qualifica di agente contabile ricoperta dal convenuto, l'esatto ammontare dei beni o valori da costui ricevuti in carico e la parziale e/o omessa restituzione degli stessi, ricadendo sul convenuto l'onere della prova contraria, data dall'avvenuto riversamento ovvero dalla presenza di ragioni giustificative della mancata restituzione del dovuto, quali sono il caso fortuito o la forza maggiore⁶. Inoltre, è tutt'altro che pacifica l'operatività del potere, riconosciuto al giudice contabile⁷, di ridurre il *quantum* di danno

⁶ La tematica della differente ripartizione dell'onere della prova dell'elemento psicologico nelle due forme di responsabilità per danno erariale è affrontata nelle seguenti opere di dottrina: G. RUTA, *La colpa grave*, in G. DI GIANDOMENICO, R. FAGNANO, G. RUTA (a cura di), *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici amministratori*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999, pp. 93-104, in part. pp. 100-101; F. GARRI, *La responsabilità per danno erariale*, Milano, 1965, pp. 199-208; G. DE GENNARO, *La responsabilità patrimoniale dei funzionari ed impiegati verso gli enti pubblici*, Firenze, 1950, pp. 34-40; G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali esposta con speciale considerazione del diritto moderno italiano*, Firenze, 1891, vol. II, pp. 127-128. Recentemente, la tematica in esame è stata affrontata nelle seguenti pronunce del giudice erariale: C. conti, sez. giur. Lazio, 27 gennaio 2022, n. 67, in www.corteconti.it, la quale, nel solco della tradizione, ha ritenuto che nella responsabilità contabile operi una vera e propria inversione dell'onere della prova dell'elemento psicologico, fondata su una presunzione di colpa, e C. conti, sez. I app., 14 ottobre 2019, n. 225, *ibid.*, la quale, aderendo a un orientamento emergente, ha ravvisato la diversa distribuzione dell'onere della prova dell'elemento psicologico nella responsabilità contabile nel principio di "riferibilità" o di "vicinanza" della prova.

⁷ In origine, il potere riduttivo dell'addebito trovava applicazione alla sola responsabilità dei funzionari "verificatori", come prevedeva l'art. 20, della legge n. 1483/1853, secondo cui: «*La Camera dei conti potrà a norma delle circostanze attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari*». Tale disposizione è stata riproposta nelle tre leggi di contabilità di Stato italiane del secolo XIX e trova oggi una collocazione definitiva nell'art. 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, il quale, però, ne estende gli effetti alla responsabilità amministrativa di ogni altra categoria di funzionario. Difatti, l'articolo da ultimo citato dispone quanto segue: «*I funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto*». Nei successivi interventi normativi, il legislatore ha confermato l'attribuzione del potere riduttivo alla magistratura contabile, come può evincersi dalla lettura sia dell'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, sia dell'art. 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Il Codice di giustizia contabile non ha apportato innovazioni in merito al potere in esame, limitandosi – all'art. 130, comma 6 – a vietarne l'esercizio nel grado di appello del rito abbreviato.

accertato e imputabile all'agente contabile a titolo di responsabilità contabile⁸, soprattutto all'interno dei giudizi di conto⁹.

Nella fattispecie oggetto della sentenza in commento, così come in quelle a essa assimilabili, il danno erariale è dovuto all'inadempimento di un obbligo – quello di riversamento degli importi riscossi in qualità di imposte comunali – dalla natura contabile ed è, pertanto, imputato all'agente contabile a titolo di responsabilità contabile.

3. Il potere di riqualificazione del titolo d'imputazione del danno erariale

La pronuncia opera una duplice riqualificazione del titolo d'imputazione del danno erariale contestato al convenuto. La prima emerge nell'ambito della descrizione del fatto, laddove si afferma che il giudice di primo grado – nonostante la Procura avesse prospettato il titolo di responsabilità e offerto la prova degli elementi idonei a supportare un'azione per responsabilità contabile – aveva deciso di imputare il danno erariale a titolo di responsabilità amministrativa, in considerazione dell'articolata individuazione, in capo al convenuto, di tutti i requisiti, di tipo oggettivo e soggettivo, dell'illecito erariale. La seconda, invece, viene effettuata direttamente dal giudice d'appello, nel passo della sentenza in cui ribadisce la natura di responsabilità

⁸ In dottrina, l'orientamento più risalente, che qualificava il potere riduttivo dell'addebito come "facoltà eccezionale e discrezionale" e che ne negava l'estensibilità alla responsabilità contabile facendo leva su un'interpretazione letterale dell'art. 83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, è stato progressivamente sostituito da uno più recente, che giustifica la necessità giuridica di far rimanere a carico dell'ente le conseguenze pregiudizievoli conseguenti ai fatti organizzativi anomali e ai fatti oggettivi condizionanti le attività mediante il richiamo al criterio della c.d. responsabilità per rischio d'impresa e che ammette l'estensione del potere in esame alla responsabilità contabile. Aderiscono all'orientamento più risalente le seguenti opere di dottrina: E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, 1925, pp. 513-514; V. TANGO, *Della responsabilità pecuniaria imposta ai pubblici ufficiali verso lo Stato. Commento all'art. 67 della legge 17 febbraio 1884, n. 2016. Memoria seconda*, in *Archivio giuridico*, 1889, Vol. XLII, pp. 221-286, in part. p. 284; E. PASINI, *La legge sulla istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia*, Torino, 1883, p. 382. Aderiscono all'orientamento più recente le seguenti opere di dottrina: F. STANDERINI, *Responsabilità amministrativa e contabile*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, tomo XIII, pp. 199-210, in part. 204; O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1997, vol. XVI, pp. 183-189, in particolare p. 188; F. GARRI, *In tema di potere riduttivo dell'addebito da parte della Corte dei conti*, in *Foro Amm.vo*, 1968, III, pp. 78-84. In giurisprudenza, il secondo orientamento è emerso a partire da C. conti, sez. riun., 28 giugno 1974, n. 160, in *Foro it.*, 1975, fasc. 12, p. 364, con nota di G. COLOMBINI, *Il nuovo orientamento giurisprudenziale in tema di esercizio del c. d. potere riduttivo nei giudizi di responsabilità contabile*, *ivi*, pp. 364-373. Tuttavia, parte della giurisprudenza continua a negare l'operatività del potere di riduzione dell'addebito in quei giudizi di responsabilità in cui l'imputazione del danno erariale avviene a titolo di responsabilità contabile. Si veda, *ex multis*, C. conti, sez. giur. Lombardia, 26 luglio 2019, n. 210, in *www.corteconti.it*.

⁹ Si veda G. DE MARCO, *Il giudizio sul conto*, in A. CANALE, F. FRENI, A. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.Lgs. n. 174/2016) come modificato dal D.lgs. n. 114/2019*, Milano, 2021, pp. 917-949, in part. pp. 941-942. L'autore afferma che non esistono posizioni consolidate sulla possibilità di utilizzare il potere di riduzione dell'addebito in sede di giudizio di conto, rilevando che a una prima fase giurisprudenziale che negava fermamente tale possibilità ha fatto seguito una fase di maggiore apertura. All'esito di un giudizio di conto, hanno ritenuto non esercitabile il potere riduttivo, perché esercitabile esclusivamente nel giudizio di responsabilità amministrativa, le seguenti pronunce: C. conti, sez. giur. Liguria, 8 luglio 2022, nn. 60 e 61, in *www.corteconti.it*; *id.*, 12 gennaio 2022, n. 4, *ibid.*; C. conti, sez. giur. Sicilia, 30 maggio 2019, n. 409, *ibid.* Lo hanno ritenuto non esercitabile, perché incompatibile con le obbligazioni di natura restitutoria, le seguenti pronunce: C. conti, sez. II app., 10 maggio 2021, n. 146, in *www.corteconti.it*; C. conti, sez. giur. Piemonte, 14 ottobre 2019, nn. 299 e 300, *ibid.*

contabile, relativamente al titolo di responsabilità per il quale l'agente contabile è chiamato a rispondere.

Lo stesso giudice giustifica entrambe le riqualificazioni facendo riferimento a un principio di diritto, elaborato nella giurisprudenza della Corte di cassazione¹⁰, che attribuisce al giudice il potere-dovere di qualificare autonomamente il rapporto dedotto in giudizio, anche in modo diverso rispetto a quanto prospettato dalle parti o da quanto ritenuto dal giudice che ha reso la sentenza impugnata; ovvero, il giudice di primo grado può ravvisare una *causa petendi* diversa da quella allegata alle domande e alle eccezioni delle parti, mentre il giudice dell'impugnazione può ravvisarne una diversa da quella posta alla base della condanna di primo grado. Si prendano ad esempio alcune fattispecie decise dai giudici di legittimità. Nella recente sentenza n. 33057/2022, i giudici della terza sezione civile della Corte di cassazione hanno ritenuto legittima la decisione di una corte d'appello di riqualificare un contratto denominato dalle parti come "concessione" – considerato atipico dal giudice di prime cure – in un contratto di "locazione transitoria non abitativa di un immobile ad uso di parcheggio" ai sensi dell'art. 27, comma 5, della legge n. 392/1978. Con la sentenza n. 7467/2020, i giudici della prima sezione civile della Corte di cassazione hanno confermato la legittimità di una riqualificazione della domanda fondata sull'assunto che i fatti costitutivi fin dall'inizio erano stati prospettati secondo un paradigma corrispondente all'art. 2037 c.c., benché la parte attrice avesse evocato in citazione solo l'art. 2041 c.c.

In quel particolare ambito della giurisdizione contabile che è il giudizio di responsabilità, il "rapporto dedotto in giudizio" altro non è che il rapporto di servizio, che, come si è già detto, può comprendere anche obblighi dalla natura contabile. Nel caso di specie, l'amministratore si era mostrato inadempiente all'obbligo di riversamento, nelle casse dell'ente di riferimento, delle imposte riscosse. Si tratta di un obbligo dalla natura contabile, prescritto nell'art. 181 T.U.E.L. a carico dei soli agenti contabili che rivestono la qualifica di incaricati, interni o esterni, della riscossione delle imposte. La violazione di questo obbligo costituisce una *causa petendi* diversa - quanto a natura e a regime processuale - dalla violazione di uno dei tanti

¹⁰ Si veda Cass. civ., sez. I, 12 ottobre 2001, n. 12471, in *Contratti*, 2002, fasc. 4, pp. 360 ss. In essa viene affermato il seguente principio di diritto: «il vizio di extrapetizione ricorre soltanto quando il giudice abbia pronunciato oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti, ovvero su questioni estranee all'oggetto del giudizio e non rilevabili d'ufficio, attribuendo ad una di esse un bene della vita non richiesto (o diverso da quello domandato), mentre spetta al giudice di merito il compito di definire e qualificare, entro detti limiti, la domanda proposta dalla parte». Come precisa la stessa sentenza, «tale compito appartiene non soltanto al giudice di primo grado, ma anche a quello d'appello, che resta a sua volta libero di attribuire al rapporto controverso una qualificazione giuridica difforme da quella data in prime cure con riferimento all'individuazione della *causa petendi*, dovendosi riconoscere a detto giudice il potere-dovere di definire l'esatta natura del rapporto dedotto in giudizio onde precisarne il contenuto e gli effetti in relazione alle norme applicabili, con il solo limite di non esorbitare dalle richieste della parti e di non introdurre nuovi elementi di fatto nell'ambito delle questioni sottoposte al suo esame». Si vedano le seguenti pronunce conformi del giudice di legittimità: Cass. civ., ord. 9 novembre 2022, n. 33057, in www.onelegale.wolterskluwer.it; Cass. civ., sez. VI-1, ord. 13 aprile 2022, n. 11923, *ibid.*; Cass. civ., sez. VI, ord. 9 agosto 2021 n. 22512, *ibid.*; Cass. civ., sez. I, ord. 19 marzo 2020, n. 7467, *ibid.*; Cass. civ., sez. I, 11 settembre 2007, n. 19090, *ibid.* Sul tema, si veda anche Cons. giust. amm. Sicilia, 27 maggio 2022, n. 637 in www.onelegale.wolterskluwer.it.

obblighi non contabili che possono caratterizzare il rapporto di servizio tra agente pubblico e pubblica amministrazione. Pertanto, riqualificando il rapporto di servizio dedotto in giudizio, la Corte dei conti ha potuto variare il titolo di imputazione del danno erariale in favore della responsabilità contabile. Si tratta di una scelta assai significativa, soprattutto perché espressione dell'interesse della magistratura contabile a mantenere una netta distinzione tra le due forme di responsabilità per danno erariale e tra le regole che disciplinano la loro attribuzione.

4. Brevi considerazioni conclusive

La scelta della terza sezione centrale d'appello di riqualificare in responsabilità contabile il titolo d'imputazione del danno erariale scelto dal giudice di primo grado è sia legittima sia condivisibile. Quanto alla legittimità della scelta, deve riconoscersi anche al giudice contabile il potere-dovere di qualificare autonomamente il rapporto di servizio dedotto in giudizio, in base alla natura – contabile o meno – dell'obbligo non adempiuto dall'agente pubblico. Quanto alla condivisibilità della scelta, il danno erariale imputato all'agente contabile deriva dall'inadempimento di un obbligo di servizio di natura contabile, quale è l'obbligo di riversamento nelle casse comunali di un'imposta riscossa, e, pertanto, deve essere imputato a titolo di responsabilità contabile.