



Sentenza

n. 7 /2026

n. 30951

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Vito **TENORE** Presidente

Walter **BERRUTI** Giudice

Pia **MANNI** Giudice- relatore

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte iscritto al n. **30951** del registro di Segreteria, promosso da:

COMUNE DI CASTELLEONE, con sede in Piazza del Comune 3,

c.f. 83001230198, in persona del Sindaco e legale

rappresentante *pro tempore* dott. Federico Marchesi,

elettivamente domiciliato in Crema – Piazza Marconi 1 presso

l'avv. Cristiano Duva (pec cristiano.duva@crema.pecavvocati.it)

che lo rappresenta e difende per procura speciale (in forza di D.G.

n. 86 del 6 agosto 2025) allegata al ricorso introduttivo

contro

CRESET – CREDITI SERVIZI E TECNOLOGIE S.p.A. (c.f./p. iva

00868170143), in persona del suo amministratore delegato, dott.

Dario Amata con sede in Milano, Via Dell'Unione n. 3,

elettivamente domiciliata in Messina, via Carlo Botta n. 5 presso

l'avv. Alessandro Barbaro (pec:

avvalessandrobarbaro@puntopec.it) che la rappresenta e difende

per delega allegata alla memoria di costituzione e risposta

VISTI gli atti e i documenti tutti del giudizio.

UDITI nell'udienza pubblica del 17.12.2025, con l'assistenza del

Segretario Salvatore Carvelli, il Pubblico Ministero Fabio D'Aula,

l'avv. Cristiano Duva per il Comune di Castelleone e l'avv.

Stefania Andreoli per delega dell'avv. Alessandro Barbaro per la

CRESET-Crediti Servizi e Tecnologie spa, data per letta la

relazione di causa con il consenso delle parti.

Ritenuto in

FATTO

Con istanza *ex art.* 172 lett. d) CGC depositata il 25.9.2025 e

notificata al resistente e alla Procura Regionale, il Comune di

Castelleone ha chiesto, previe le declaratorie del caso, di

dichiarare tenuta e condannare CRESET – Crediti, Servizi e

Tecnologie S.p.A. a versare all'ente i crediti affidati e non riscossi,

pari a euro 131,634.32, oltre gli interessi che dovranno essere

versati ai contribuenti in occasione della ripetizione e così in

totale l'importo di euro 141,771.64, oltre interessi di legge dalla

ripetizione ai contribuenti al saldo.

Ha esposto il Comune di avere stipulato con CRESET – Crediti

Servizi e Tecnologie S.p.A. il *“Contratto per l’Affidamento dei*

Servizi Recupero Evasione/Elusione IMU e TASI e parte residuale

dell’ICI – Periodo 01/01/2018 – 31/12/2020” rep. n. 6906. Il

capitolato speciale di appalto per l'affidamento dei relativi servizi

prevedeva, in capo alla CRESET alcuni obblighi tra i quali:

I. art. 10.a.2.10): *“garantire la gestione del contenzioso e la costituzione in ogni grado di giudizio con obbligo di presenza in fase di dibattimento”;*

II. art. 12: *“La ditta affidataria deve stare in giudizio avverso i ricorsi proposti dai contribuenti ai vari organi di contenzioso e nei diversi gradi di giudizio”.*

Tra il 2018 e il 2020 la CRESET emetteva nei confronti del contribuente Giuseppe Angelo Stringhini Ciboldi avvisi di accertamento per le imposte IMU e TASI, per gli anni 2013-2020.

Il contribuente impugnava i provvedimenti e i ricorsi, previa riunione, venivano rigettati. La sentenza veniva appellata e la Corte di Giustizia Tributaria di II grado di Milano accoglieva il gravame. Lamenta il Comune che la CRESET, senza nemmeno informarlo, in violazione dell'art. 12 del capitolato, che impone la prosecuzione nei vari gradi di giudizio, non abbia interposto il ricorso per cassazione avverso la predetta sentenza d'appello e non abbia agito per ottenere la revocazione della sentenza stessa.

Così facendo, la CRESET avrebbe compiuto, secondo l'istante, un atto dispositivo del credito causando la mancata riscossione di crediti affidati per € 131,634.32, e l'obbligo di ripetizione di somme per complessivi € 141,771.64.

Secondo il Comune sussisterebbe la giurisdizione del giudice contabile, nella fattispecie, data la natura pubblica dell'Ente per conto del quale è svolta la attività di recupero o riscossione e la

gestione di danaro pubblico svolta dalla resistente. Nella specie, alla CRESET erano affidati tutti i crediti ICI/IMU/TASI ossia denari pubblici; la gestione della riscossione involgeva tutte le fasi della stessa (individuazione di possibili violazioni e mancati pagamenti, accertamento, esecuzione, contenziosi); le somme riscosse venivano versate direttamente su un conto dedicato di pertinenza del Comune; i pagamenti erano visibili da entrambe le parti mediante un apposito portale e, a seguito dei pagamenti, la CRESET emetteva fattura per l'aggio concordato.

La condotta della CRESET, di non interporre ricorso in cassazione e di non avviare il giudizio di revocazione causando la perdita del credito costituirebbe, secondo il Comune istante, un atto dispositivo del credito che la resistente non aveva il potere di adottare, in violazione dell'art. 12 del capitolato. La condotta della CRESET sarebbe negligente in quanto la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di II grado era viziata da violazione e falsa applicazione di legge per cui il ricorso per cassazione sarebbe stato ammissibile e fondato. La CRESET, inoltre, sarebbe stata negligente anche nel non verificare presso l'Agenzia del territorio l'effettiva presentazione da parte del contribuente della domanda di variazione catastale, documento assunto come dirimente dalla Corte di Giustizia Tributaria di II grado, prodotta senza numero di protocollo e che successivamente il Comune ha appreso, direttamente dall'Agenzia, non essere presente sul protocollo informatico.

La CRESET si è costituita in giudizio con memoria di costituzione e risposta depositata in data 25.11.2015 con il patrocinio dell'avv. Alessandro Barbaro.

La resistente ha chiesto, in via preliminare, di dichiarare il difetto di giurisdizione a favore del giudice ordinario, in via principale e nel merito il rigetto della domanda e in via subordinata la riduzione della pretesa alla minor somma che sarà ritenuta di giustizia, liquidata in via equitativa, a titolo di perdita di chance.

Secondo la resistente, innanzitutto, la giurisdizione in relazione al presente giudizio apparterebbe al giudice ordinario in quanto non avrebbe ad oggetto una responsabilità per maneggio di danaro pubblico, né potrebbe, in alcun modo, configurarsi come un giudizio di conto, bensì atterrebbe a una asserita e presunta responsabilità da inadempimento contrattuale per la violazione di un'obbligazione di fare, ossia la gestione del contenzioso, ed è volta ad ottenere il risarcimento di un danno derivante da un presunto errore, addirittura riconducibile non già direttamente alla CRESET stessa, bensì all'avvocato che l'ha rappresentata nel giudizio davanti alla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado. CRESET, infatti, non avrebbe mai avuto la disponibilità materiale delle somme oggetto del credito tributario verso il contribuente, nè il denaro è mai entrato nel patrimonio della Concessionaria per, poi, essere illecitamente distratto o perduto.

Il compito di Creset era solo quello di formare gli atti propedeutici alla riscossione, sollecitarne il pagamento, ad esperire, se del

caso, le opportune azioni esecutive, ma le somme dovute dai contribuenti del Comune di Castelleone venivano versate dai detti contribuenti su un conto corrente nella materiale disponibilità esclusivamente dello stesso Ente. La contestazione in oggetto non può ricondursi, neppure in senso lato, ad una questione di contabilità pubblica, né potrebbe inquadrarsi nemmeno tra "gli altri giudizi ad istanza di parte", disciplinati dagli artt. 172 e ss. del CGC ossia nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell'art. 172 di detto codice. Tale categoria di giudizi, per quanto "aperta" e non necessariamente tipizzata dalla legge, deve, sempre e comunque, afferire agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso sottoposto al vaglio di codesto Collegio, di un soggetto incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile.

Nel merito ha sostenuto l'infondatezza della domanda in quanto:
-in forza del contratto CRSET aveva l'obbligo di costituirsi nei giudizi che sarebbero stati promossi dai contribuenti avverso gli atti di accertamento e di recupero coattivo dei crediti tributari per difendere i detti atti e non già, invece, l'impegno a promuovere e/o avviare autonomamente giudizi nell'interesse dell'Ente o impugnare sentenze che sarebbero risultate sfavorevoli allo stesso. Sebbene il motivo di impugnazione non fosse relativo ad un vizio dell'atto emesso dal concessionario, ma riguardasse il riconoscimento della ruralità del bene oggetto di

accertamento, il Comune non ha svolto alcuna difesa nel giudizio d'appello. Alla luce di quanto contrattualmente pattuito, CRESET non solo non si era assunta un onere di promuovere alcun giudizio tributario a tutela degli interessi specifici dell'Ente, ma non ne aveva nemmeno la legittimazione;

-la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado era giuridicamente argomentata e fondata su un'interpretazione corretta dell'art. 7 del D.L. n. 70/2011 e, contrariamente a quanto asserito dal Comune, la giurisprudenza in materia non era all'epoca, né oggi, affatto favorevole all'accoglimento di un eventuale ricorso avanti la Suprema Corte. Circa il mancato controllo della veridicità del documento privo del timbro del protocollo, non sarebbe chiaro il motivo per il quale, essendo il Comune parte in causa sin dal primo grado del giudizio, non abbia preso posizione su tale documento per poi lamentare l'errore di CRESET la quale era priva di legittimazione in merito, dovendo in sede di giudizio formulare le opportune difese solo con riferimento ai propri atti;

-in merito al giudizio per revocazione, la CRESET era priva di legittimazione attiva e non vi erano i presupposti per azionare il rimedio;

-le attività di valutazione e promozione di un eventuale ricorso per Cassazione o di un giudizio di revocazione si sarebbero dovute svolgere in un momento successivo alla data del 31.12.2020 di scadenza del contratto in essere tra le parti;

-il danno derivante dalla mancata proposizione di un'impugnazione non è pari al valore della causa, ma consiste nella "*perdita di chance*", ossia nella perdita della concreta ed effettiva possibilità di ottenere un esito favorevole del giudizio che si sarebbe dovuto instaurare. Il risarcimento di tale voce di danno presuppone la prova del nesso causale, ossia che, se l'attività omessa fosse stata compiuta, avrebbe avuto "serie e apprezzabili" probabilità di successo e del danno, il quale non è pari all'intero risultato sperato, ma alla perdita della possibilità di conseguirlo, e va liquidato in via equitativa, tenendo conto del grado di probabilità di successo.

La Procura ha depositato le conclusioni con atto depositato in data 25.11.2025 chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione della Corte dei conti. Secondo il PM la domanda proposta in giudizio costituisce un'azione di risarcimento del danno da, asserito, inadempimento contrattuale da parte della CRESET. Tale domanda non sarebbe inquadrabile né negli ambiti di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 172 CGC, né in quello di cui alla lett. d) della medesima disposizione. Ha osservato il PM che, come affermato da giurisprudenza consolidata, la giurisdizione della Corte dei conti presuppone da un lato, che la controversia riguardi un soggetto "concessionario", ossia incaricato, 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 e, come tale, da qualificarsi agente contabile e, dall'altro, che l'oggetto di detta controversia concerna la verifica dei rapporti di dare e avere fra le parti.

Secondo il PM, anzitutto, il rapporto intercorso tra il Comune e la CRESET sarebbe da qualificarsi come un appalto di servizi, più che una concessione. Inoltre, la controversia tra il Comune di Castelleone e la CRESET non ha per oggetto rapporti di dare avere fra le parti, ma l'asserito inadempimento in ordine agli obblighi di gestione del contenzioso e di stare in giudizio nei ricorsi proposti dai contribuenti, così come previsti dagli artt. 10 e 12 del capitolato speciale di appalto. Non risulta che il Comune si sia mai spogliato del diritto di stare in giudizio autonomamente per difendere le ragioni del proprio operato, a prescindere e, comunque, eventualmente, anche unitamente al concessionario dell'imposta, tant'è che la sentenza tributaria è stata pronunciata anche nei confronti del Comune, seppure in sua contumacia.

Infine, all'art. 22 del capitolato le parti hanno indicato per la soluzione delle controversie riguardanti l'interpretazione e l'esecuzione del contratto, qualora non fosse possibile un'amichevole composizione, il Foro di Cremona confermando con ciò di avere inteso stipulare un appalto di servizi, assoggettandolo alla disciplina del codice civile, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

All'udienza del 17.12.2025 le parti hanno illustrato le proprie difese e la causa è stata trattenuta a sentenza.

Considerato in

DIRITTO

Deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile sulla domanda dedotta in giudizio.

L'istanza ha per oggetto la condanna della CRESET – Crediti, Servizi e Tecnologie spa a versare al Comune di Castelleone la somma di € 131,634.32, oltre gli interessi che dovranno essere versati ai contribuenti in occasione della ripetizione e così in totale l'importo di euro 141,771.64, oltre interessi di legge dalla ripetizione ai contribuenti al saldo per l'asserito inadempimento agli obblighi derivanti dal *“Contratto per l’Affidamento dei Servizi Recupero Evasione/Elusione IMU e TASI e parte residuale dell’ICI – Periodo 01/01/2018 – 31/12/2020”*. In particolare, viene contestato alla resistente di non aver coltivato il contenzioso in essere nei confronti di un contribuente causando la mancata riscossione di crediti affidati e l'obbligo di ripetizione di somme, compiendo così un atto dispositivo del credito del Comune stesso.

L'art. 172 lett. d) CGC, in sostanziale continuità con l'abrogato art. 58 R.D.1038/33, stabilisce che la Corte dei conti giudica: *“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”*. Si tratta di uno strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia

della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172 (sez. I app., 14.1.2025 n.6; 5.7.2024 n.162). Costituisce, quindi, una categoria residuale, c.d. “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)*” (Cass. SS, UU. 22.9.2020 n. 22810).

Dal punto di vista dell'ammissibilità deve, però, trattarsi di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore, senza involgere, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, che rientrano nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa (sez. II app., 30.7.2021 n. 297).

Occorre, quindi, che l'istanza sia volta nei confronti di un soggetto che riveste la qualifica di agente contabile, di diritto o di fatto, che abbia per oggetto materia che rientri nella contabilità pubblica ossia che si tratti di controversie in cui si faccia questione della corretta gestione di denaro pubblico e che tali controversie attengano ai rapporti dare-avere tra le parti (tra le altre Cass. SS.UU, 20 ottobre 2020, n. 22810, cit.; sez. II app., 21.2.2023 n. 39) come, ad esempio, il mancato riversamento dei tributi riscossi dall'esattore (sez. III app., 3.10.2023 n. 401). La

giurisprudenza ritiene, così, ammissibili le azioni di accertamento ovvero azioni volte alla verifica dei rapporti di dare/avere tra ente impositore e concessionario della riscossione (sez. I app., 14.1.2025 n. 6).

La presente controversia esula *ictu oculi* da tale paradigma. Infatti:

a) Le norme espressamente prevedono che sono agenti contabili dell'amministrazione e soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti i tesorieri e coloro che a qualsiasi titolo siano incaricati di riscuotere le entrate dell'ente e di versarne le somme nelle casse dell'amministrazione stessa (art. 74 del R.D. 2440/1923, artt. 178, 192, terzo comma, 194, quarto comma del R.D. 827/1924, art. 93, secondo comma del d. lgs 267/2000). In linea di principio, dunque, tutte le persone fisiche o giuridiche che abbiano "maneggio" di beni o valori o denaro di pertinenza dell'amministrazione sono assoggettate alla giurisdizione contabile, in quanto agenti contabili, indipendentemente dal fatto che si tratti di agenti interni o esterni e che si tratti di agenti di diritto o di fatto (Cass. SS.UU. 22.7.2024 n. 20094).

Elemento necessario e sufficiente per qualificare un soggetto come agente contabile è, pertanto, il maneggio di denaro pubblico, a qualunque titolo sia avvenuto.

Per quanto riguarda le società concessionarie del servizio di riscossione delle imposte, cui il Comune vorrebbe assimilare la CRESET, la Corte di cassazione ha riconosciuto loro la qualifica

di agenti contabili in quanto incaricate, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale le stesse hanno il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento (Cass. SS.UU. 20.10.2020 n. 22810; Cass. SS.UU., 20/12/2018, n. 33016; Cass. SS.UU., 16/11/2016, n. 23302; Cass. SS.UU., 29/05/2003, n. 8580; Cass. SS.UU., 10/04/1999, n. 237). Il concetto di “maneggio denaro” è stato così definito in giurisprudenza: *“Il significato dell’espressione ‘maneggio’ di denaro deve essere latamente inteso, sì da ricomprendere non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che abbiano la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico (in ragione della provenienza e/o della destinazione) e siano forniti, in sostanza, del potere di disporre senza l’intervento di altro ufficio (Corte conti, Sez. I, 5.5.1989, n. 167 ; Sez. Abruzzo, 6.5.2005, n. 445; Sez. Sardegna 9.10.1997, n. 1312) (sez. Calabria, 14.9.2022 n. 176).*

Al di là della qualificazione del contratto, se appalto o concessione, la CRESET non risulta avere maneggiato denaro pubblico. Il capitolato sottoscritto tra il Comune e la CRESET all’art. 1 stabilisce che oggetto del contratto è il *“recupero evasione/elusione IMU e TASI e parte residuale dell’ICI, per annualità non prescritte”*. Secondo quanto affermato dalle parti la CRESET individuava i mancati pagamenti, formava gli avvisi di

accertamento, sollecitava i pagamenti, esperiva le azioni esecutive e seguiva il contenzioso ma è pacifico, avendolo dichiarato entrambe le parti, che le somme dovute dai contribuenti venivano versate su un conto corrente dedicato nella materiale disponibilità esclusivamente del Comune. Pertanto, la CRESET non ha mai avuto la disponibilità materiale delle somme oggetto dei crediti tributari del Comune e, conseguentemente, non avendo mai avuto il maneggio del denaro pubblico non può essere considerata agente contabile.

b) In ogni caso, l'oggetto del giudizio, determinato sulla base del *petitum* sostanziale (art. 386 c.p.c.), esula totalmente dalla materia della contabilità pubblica. Nella specie, non viene richiesta una verifica dei rapporti di dare-avere tra il resistente e l'amministrazione, quanto piuttosto l'accertamento del presunto inadempimento di obblighi convenzionalmente assunti dalla CRESET e della sussistenza di un danno cagionato al Comune da tale inadempimento. In particolare, l'ente istante ha contestato alla CRESET di non avere proposto il ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di Milano che ha annullato gli avvisi di accertamento emessi nei confronti di un contribuente e di non avere nemmeno agito per la revocazione della sentenza, in violazione dell'art. 12 del capitolato allegato al contratto di affidamento del servizio, che imponeva alla società la prosecuzione del contenzioso nei vari gradi di giudizio. Tale condotta equivarrebbe, secondo l'istante,

ad un atto dispositivo del credito.

A prescindere dal fatto che non risulta dagli atti che il Comune avesse conferito alla CRESET il potere di disporre dei crediti dell'ente, né che avesse rinunciato alla propria legittimazione ad agire e resistere in giudizio, per cui l'affermazione è inconferente, la domanda proposta in questo giudizio costituisce una tipica azione di risarcimento danni da inadempimento contrattuale. Tal genere di azione, inammissibile con le forme dell'art. 172, lett. d), CGC, non è afferente alla materia della contabilità pubblica. Non si contesta, infatti, la corretta gestione del denaro pubblico ma la presunta violazione delle obbligazioni, di natura privatistica, derivanti da un contratto stipulato tra le parti la cui giurisdizione appartiene al giudice ordinario, anche qualora il rapporto tra CRESET e Comune debba qualificarsi come concessione (Cass. SS.UU., 18.12.2023 n. 35344; 28.2.2020 n. 5594).

In conclusione, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sulle domande proposte da parte istante ed indicato, ai sensi dell'art. 17 CGC, il giudice ordinario quale giudice che ne è fornito.

La pronuncia in questione, resa su questione preliminare, consente di compensare le spese del giudizio, ai sensi dell'art. 31, comma 3, CGC.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, in composizione collegiale, definitivamente

pronunciando:

DICHIARA il difetto di giurisdizione della Corte dei conti
indicando, ai sensi dell'art. 17, comma 1, CGC, il Giudice
ordinario quale munito di giurisdizione.

Compensa le spese.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno
17.12.2025.

Il Giudice estensore

Il Presidente

(Pia Manni)

(Vito Tenore)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 21/01/2026

Il Direttore di Segreteria

(dott. Salvatore Carvelli)