CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Sentenza 5 dicembre 2019, n. 31755

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MAMMONE Giovanni - Primo Presidente -

Dott. DI CERBO Vincenzo - Presidente di sez. -

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente di sez. -

Dott. DORONZO Adriana - Consigliere -

Dott. ACIERNO Maria - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. COSENTINO Cristiana - Consigliere -

Dott. MERCOLINO Guido - Consigliere -

Dott. CONTI Roberto Giovanni - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 14085-2018 proposto da:

C.D., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA GIUNTO BAZZONI 15, presso lo studio dell'avvocato GIUSEPPE FEMIA, che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

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

- controricorrente -

e contro

PROCURATORE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL LAZIO, COMUNE DI APRILIA, TRIBUTI ITALIA S.P.A., A.S.E.R. S.R.L., S.P., P.G., SA.CA., M.V.P., I.M., N.G., CO.SE.;

- intimati -

avverso la sentenza n. 1026/2017 della CORTE DEI CONTI - II SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il 21/12/2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 05/11/2019 dal Consigliere Dott. ROBERTO GIOVANNI CONTI;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Dott. SALZANO FRANCESCO, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

udito l'Avvocato Giuseppe Femia.

Svolgimento del processo

Il Comune di Aprilia stipulava con Aser s.r.l., società mista con partecipazione maggioritaria dello stesso comune e la Publicconsult S.p.A., - poi divenuta S. Giorgio S.p.A. e quindi Tributi Italia S.p.A. -, una convenzione della durata di 20 anni avente ad oggetto l'affidamento in via esclusiva dei servizi di gestione, liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali e delle entrate patrimoniali dello stesso nonché di riscossione delle sanzioni amministrative, l'esecuzione del servizio pubbliche affissioni con la riscossione dei relativi diritti, la gestione patrimoniale e finanziaria del patrimonio immobiliare comunale e dei relativi servizi, la posa in opera e la gestione dell'arredo urbano sul territorio comunale, nonché la sistemazione e la ristrutturazione delle aree verdi.

A sua volta, Aser s.r.l. conferiva mandato con rappresentanza alla società Tributi Italia S.p.A., in quanto non disponeva di personale operativo e di mezzi per lo svolgimento dei servizi che le erano stati affidati.

A seguito di denuncia da parte del Sindaco del Comune di Aprilia la Procura regionale della Corte dei conti citava in giudizio, per il ristoro del danno erariale, Aser s.r.l. e Tributi Italia S.p.A., in solido fra loro, per gravi illiceità e inadempienze consistenti nell'omesso versamento di ingenti somme riscosse a titolo di entrate comunali e per minori somme riscosse a titolo di ICI. Successivamente la stessa Procura regionale, apprese ulteriori circostanze relative a tale vicenda e alla quantificazione del relativo pregiudizio, spiccava un atto di citazione integrativo nei confronti delle due società e dei loro amministratori nonché degli amministratori dell'ente locale, con il quale contestava una serie di poste di danno relative a mancati riversamenti, alla tesoreria, delle riscossioni effettuate da Tributi Italia e Aser. Assumeva, altresì, la ritardata consegna al Comune di Aprilia delle certificazioni sui minori introiti ICI-fabbricati gruppo D, il minor gettito ICI e TARSU a causa della mancata consegna della banca dati sui contribuenti dell'ente locale, l'omessa realizzazione di opere di verde pubblico e, infine, l'omesso riversamento dell'addizionale provinciale TARSU. Il Procuratore regionale premetteva alcune considerazioni sui rapporti intercorrenti tra le due società, sottolineando che Aser appariva come una "scatola vuota", priva di dipendenti, e non aveva svolto alcuna attività, anche solo di controllo; ciò risultava in contrasto con lo spirito dell'istituto della società mista e con la sua finalità, consistente nel costituire un soggetto

societario per il tramite del quale l'ente pubblico avrebbe dovuto tenere sotto controllo l'affidamento del servizio al socio privato Tributi Italia, effettivo esecutore del servizio di riscossione. In realtà, lo statuto societario era stato consegnato in modo tale da limitare la possibilità di esercitare un controllo sull'affidamento del servizio in quanto, da un lato, aveva fissato del tutto irragionevolmente regole di composizione del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale tali da garantire la maggioranza assoluta del socio privato minoritario in entrambi gli organi e, dall'altro, aveva richiesto per le decisioni più importanti riguardanti la vita della società, di competenza dell'assemblea, quorum così elevati da subordinarle all'assenza di veto del socio minoritario.

Il Procuratore regionale riteneva che, nonostante i rapporti tra la società Aser e il Comune di Aprilia fossero condizionati dalle scelte degli amministratori del socio privato Tributi Italia ciò non escludeva, comunque, il concorso di responsabilità degli amministratori di Aser nella causazione del danno erariale. La Procura, infatti, rimproverava loro di aver accettato troppo supinamente un ruolo passivo, operando in conflitto di interessi con la società di cui erano formalmente amministratori. Inoltre, secondo la Procura doveva affermarsi la responsabilità in solido degli amministratori - i soggetti che avevano ricoperto le cariche di Presidente e di amministratore delegato -, perchè con il loro comportamento omissivo avrebbero favorito il prodursi del danno complessivamente prodotto.

Si costituiva in giudizio l'Avv. C.D. (Presidente del CdA Aser s.r.l. dal 1999 al 2006 e Vicepresidente dal 2007 al 2009 del medesimo sodalizio) eccependo il difetto di giurisdizione del giudice contabile a conoscere della domanda rivolta nei propri confronti e precisando, inoltre, di non avere poteri di amministrazione, nemmeno ordinaria, se non per la partecipazione al Consiglio di amministrazione.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, con la sentenza n. 601/2012, rigettava l'eccezione di carenza di giurisdizione formulata a vario titolo da tutte le parti coinvolte e, in primo luogo, riteneva provata la responsabilità erariale di Aser s.r.l. e Tributi Italia S.p.A. per omesso riversamento dei tributi condannandole al pagamento, in solido fra loro e in favore del Comune di Aprilia, di complessivi Euro 43.301.485,87. Con riferimento al profilo attinente la giurisdizione, la Corte dei conti asseriva innanzitutto la propria giurisdizione sulle domande relative agli inadempimenti addebitati ad Aser e Tributi Italia a titolo di omesso riversamento dei tributi riscossi, per la loro qualità di agenti contabili, di diritto - la Aser - o di fatto - la Tributi Italia, trovando applicazione i principi espressi da queste Sezioni unite con riferimento alla domanda risarcitoria proposta dal Comune di Aprilia nei confronti della società concessionaria per la mancata riscossione dei tributi.

Quanto alla posizione degli amministratori, la Corte dei conti riconosceva il concorso di un loro autonomo comportamento rispetto all'obbligo contrattuale di riversamento ricadente sulle società, tanto emergendo rispetto alle voci di danno accertate nel cui ambito era richiesta agli amministratori di Aser e Tributi Italia una condotta positiva che, se posta in essere, avrebbe evitato o limitato il danno erariale al Comune di Aprilia. La responsabilità dei soggetti legati da immedesimazione organica con le società intestatarie del rapporto di servizio con l'ente locale veniva, quindi, circoscritta dalla Corte dei conti alle ipotesi in cui nella condotta di questi fosse

ravvisabile "un quid pluris che abbia avuto un ruolo causale autonomo e adeguato nella produzione del danno erariale".

L'Avv. C. proponeva appello innanzi alla Sezione centrale d'Appello della Corte dei conti, chiedendo l'integrale riforma della sentenza di primo grado, riproponendo l'eccezione di difetto di giurisdizione in capo al giudice contabile. Separate impugnazioni venivano proposte dalla Tributi Italia S.p.A., dalla Aser s.r.l. e da altri amministratori delle due società e del Comune di Aprilia.

Si costituiva in giudizio la Procura regionale presso la Corte dei conti rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti in Roma, insistendo per la conferma della sentenza appellata.

La Sezione II giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, dopo aver disposto la riunione di tutti i ricorsi in appello proposti a vario titolo, con sentenza n. 1026/2017, ivi oggetto d'impugnazione, respingeva, per quel che qui importa, il gravame del C. confermando la condanna per responsabilità amministrativo-erariale già pronunciata in primo grado.

Preliminarmente, il giudice di appello confermava la sussistenza della giurisdizione contabile con riguardo ad entrambi i soggetti giuridici e segnatamente di Aser, in quanto diretta intestataria del servizio pubblico di gestione, accertamento e riscossione delle entrate e per essere legata da un rapporto di servizio con l'ente locale concedente e di Tributi Italia, in ragione della relazione funzionale instauratasi tra detta società e l'ente locale per il tramite del contratto di mandato con rappresentanza stipulato con Aser e, quindi, per essere legata da un rapporto di servizio di fatto con il Comune, essendo investita di tutte le funzioni demandate ad Aser.

Precisava, poi, che la funzione precipua da questi svolta era la vigilanza sull'esatta e tempestiva esecuzione di tutte le funzioni di rilievo pubblicistico demandate alla società concessionaria e da questa alla società mandataria con rappresentanza.

Il giudice di appello, riportandosi a quanto già dichiarato dai primi giudici, riconosceva poi l'esistenza e la protrazione di una consapevole condotta omissiva da parte degli amministratori di Aser nonché la misura dell'addebito, equitativamente ripartito pro quota tra i convenuti.

Avverso detta decisione l'Avv. C. ha proposto ricorso per cassazione affidato ad un motivo.

Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti ha resistito con controricorso.

Il Comune di Aprilia, Aser s.r.l., Tributi Italia S.p.A., S.P., P.G., Sa.Ca., M.V.P., N.G., Co.Se., ritualmente citati, non hanno depositato difese.

Il ricorrente ha depositato memoria.

Il Procuratore generale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

Motivi della decisione

1. Il ricorrente lamenta, con il primo ed unico motivo, la violazione dei principi attinenti la giurisdizione ai sensi degli artt. 103 e 111 Cost. e dell'art. 360 c.p.c., n. 1 e art. 362 c.p.c. 1.1. La Sezione centrale d'Appello della Corte dei conti avrebbe violato i limiti esterni riconosciuti alla giurisdizione contabile in ordine alle condotte ascritte all'Avv. G. avendo omesso di considerare come tali condotte non avrebbero potuto in alcun modo considerarsi in relazione causale diretta rispetto al danno patito dal Comune di Aprilia.

1.2. Secondo il ricorrente il giudice di appello avrebbe omesso di ricostruire la fattispecie teorica su cui si sarebbe dovuta radicare la giurisdizione del giudice contabile. Ad avviso del ricorrente, il Giudice d'appello avrebbe da un lato affermato che l'azione del Procuratore regionale è volta al ristoro di un danno diretto al Comune di Aprilia cagionato da soggetti in rapporto di servizio con l'amministrazione per omesso riversamento dei tributi riscossi, ritenendo quindi realizzata la giurisdizione della Corte dei conti.

1.3. Il giudice di appello avrebbe, però, omesso di compiere un analogo scrutinio in ordine all'individuazione delle ragioni che avrebbero potuto giustificare la giurisdizione contabile con riferimento ai distinti profili di responsabilità attribuiti in proprio ai consiglieri di Aser, poi tralasciando di considerare l'assenza di poteri gestori e di controllo in capo allo stesso ricorrente. La Aser - per stessa ammissione del Procuratore della Corte dei conti - era stata considerata una scatola vuota priva di qualunque potere in ordine alla Tributi Italia, sulla quale gli unici soggetti tenuti a vigilare erano gli organi dell'ente locale, socio della stessa.

2. Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, richiamando la giurisprudenza consolidata di questa Corte, osserva che il giudice contabile, specialmente nella pronuncia di primo grado - poi confermata in sede d'appello -, avrebbe compiuto un'attenta analisi delle diverse partite di danno contestate dalla Procura agli amministratori del Comune e delle società, al fine di verificare la sussistenza della sua giurisdizione.

3. Il motivo è infondato e per taluni aspetti inammissibile secondo quanto di seguito meglio specificato.

3.1 Giova, preliminarmente, ricordare che la Corte dei conti partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito (art. 100 Cost., comma 2), alla stessa risultando attribuita la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge (art. 103 Cost., comma 2).

3.2 Ora, il contenuto ed i limiti della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità trovano la loro base normativa nella previsione del R.D. n. 1214 del 1934, art. 13 secondo cui la Corte giudica sulla responsabilità per i danni arrecati all'erario da pubblici funzionari nell'esercizio delle loro funzioni.

3.3 Tali limiti sono stati successivamente ampliati dalla L. n. 20 del 1994, art. 1, comma 4 che ha esteso il giudizio della Corte dei conti alla responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici anche per i danni cagionati ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza. All'interno di tale giurisdizione vengono tradizionalmente ricompresi i giudizi in materia di responsabilità amministrativa e contabile dei pubblici funzionari. Il fondamento dell'attribuzione alla Corte dei conti di funzioni giurisdizionali è rinvenibile nella necessità di verificare, sia ex ante con un sistema di controlli, sia ex post con decisioni di un organo neutrale - qual è il giudice -, l'operato di chi maneggia risorse della collettività e di chi agisce per conto di una pubblica amministrazione (Cass., S.U., 15 gennaio 2010, n. 519).

4. E' utile a tal punto ricordare che i limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti sono stati tradizionalmente individuati in relazione alla netta distinzione tra l'area del pubblico e quella del privato.

4.1 La più recente evoluzione normativa del sistema ha reso l'individuazione di tali confini più complessa, soprattutto quando ha affidato con maggiore frequenza a soggetti privati la realizzazione di finalità una volta ritenute di pertinenza esclusiva della sfera pubblicistica.

4.2 In quest'ottica anche queste Sezioni Unite hanno progressivamente intrapreso, in punto di riparto di giurisdizione fra giudice contabile e giudice ordinario, un approccio più "sostanzialistico", sostituendo ad un criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica pubblica dell'agente, un criterio oggettivo facente leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate (v. ex plurimis, Cass., S.U., 2 febbraio 2018, n. 2584).

4.3 Si è pertanto affermato che, quando si discute del riparto della giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario, occorre avere riguardo al rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione, senza che rilevi nè la natura giuridica dell'atto di investitura - provvedimento, convenzione o contratto - nè quella del soggetto che la riceve, sia essa una persona fisica o giuridica, privata o pubblica (v. Cass., S.U., 3 luglio 2009, n. 15599; Cass., S.U., 31 gennaio 2008, n. 2289; Cass., S.U., 22 febbraio 2007, n. 4112; Cass., S.U., 20 ottobre 2006, n. 22513; Cass., S.U., 5 giugno 2000, n. 400; Cass., S.U., 30 marzo 1990, n. 2611; Cass., S.U., 2 febbraio 2018, n. 2584, cit.).

4.4 Nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dalla natura - pubblica o privata - del soggetto dal quale proviene la condotta produttiva del danno (cfr. Cass., S.U., 25 maggio 2005, n. 10973; Cass., S.U., 20 giugno 2006, n. 14101; Cass., S.U., 1 marzo 2006, n. 4511; Cass., S.U., 15 febbraio 2007, n. 3367, Cass., S.U., 18 luglio 2008, n. 19815).

4.5 Se le considerazioni appena espresse hanno fatto immediatamente presa per quel che riguarda gli enti pubblici economici, i quali rientrano nell'alveo della pubblica amministrazione anche qualora, eventualmente, operino imprenditorialmente con strumenti privatistici, più problematico è risultato tale approccio rispetto al caso di

responsabilità di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico, queste ultime non perdendo la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale venga alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico.

4.6 Rispetto a tale tema queste Sezioni Unite, nel riconoscere la giurisdizione contabile nei giudizi di responsabilità amministrativa per fatti commessi dopo l'entrata in vigore della L. n. 20 del 1994 nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici (Cass., S.U., 22 dicembre 2003, n. 19667) hanno, inoltre, ritenuto che una società per azioni costituita con capitale maggioritario del comune in vista dello svolgimento di un servizio pubblico ha una relazione funzionale con l'ente territoriale, caratterizzata dall'inserimento della società stessa nell'iter procedimentale dell'ente locale e dal conseguente rapporto di servizio che si viene così a determinare (Cass., S.U., 26 febbraio 2004, n. 3899). Ne consegue che l'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dallo strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto, anche se l'estraneo venga investito solo di fatto dello svolgimento di una data attività in favore della pubblica amministrazione ed anche se difetti una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico o secondo procedure di rendicontazione proprie della giurisdizione contabile in senso stretto (Cass., S.U., 12 ottobre 2004, n. 20132).

4.7 In questa prospettiva, si è quindi giunti a riconoscere la giurisdizione contabile con riguardo alla responsabilità del concessionario privato di un pubblico servizio o di un'opera pubblica, quando la concessione investe il privato dell'esercizio di funzioni obiettivamente pubbliche, attribuendogli la qualifica di organo indiretto dell'amministrazione, onde egli agisce per le finalità proprie di quest'ultima (cfr. Cass., S.U., 22 febbraio 2007, n. 4112).

4.8 E' stato, quindi, affermato che si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della corte contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione (cfr. Cass., S.U., 25 maggio 2005, n. 10973; Cass., S.U., 20 giugno 2006, n. 14101; Cass., S.U., 1 marzo 2006, n. 4511; Cass., S.U., 15 febbraio 2007, n. 3367).

4.9 Si è così affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento danni avanzata da un comune nei confronti della società concessionaria per la mancata riscossione dei relativi tributi. Infatti, poichè la gestione e la riscossione delle imposte comunali hanno natura di servizio pubblico e l'obbligazione, a carico della società concessionaria, di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate ha natura di servizio pubblico, il rapporto tra società ed ente si configura come rapporto di servizio, in quanto il soggetto esterno si inserisce

nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come compartecipe dell'attività pubblicistica di quest'ultimo (cfr. Cass., S.U., 9 maggio 2005, n. 10063; Cass., S.U., 23 febbraio 2010, n. 4317; Cass., S.U., 16 dicembre 2009, n. 26280; Cass., S.U., 21 dicembre 2009, n. 26834).

4.10 Pertanto, quando la società partecipata operi nell'ambito di un rapporto di servizio con pubbliche amministrazioni partecipanti per lo svolgimento di loro compiti istituzionali, la sua responsabilità diventa erariale. Al di fuori di tale rapporto di servizio, le società partecipate restano soggette alla giurisdizione ordinaria.

5. Orbene, deve ritenersi che la Corte dei conti abbia correttamente incardinato il giudizio promosso nei confronti delle società concessionarie, in via diretta o in forza di contratto concluso dalla Aser s.r.l. con Tributi Italia S.p.A. per i danni prodotti dall'omesso riversamento di tributi, diritti e canoni spettanti al Comune di Aprilia, rivestendo le due compagini natura di agenti contabili, con ogni conseguenza in ordine alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria adita dalla Procura regionale presso la Corte dei conti.

5.1 Ciò premesso, il fondo del motivo di ricorso proposto a queste Sezioni Unite dal C. è quello di verificare se gli amministratori della società partecipata siano assoggettati o meno alla giurisdizione della Corte dei conti quando sia in discussione un danno patito dall'ente locale per effetto delle condotte agli stessi ascrivibili, al pari di quanto avviene per la società concessionaria di servizi e pubbliche funzioni.

5.2 A tal fine, assume peculiare rilievo l'individuazione del soggetto che ha subito un danno dall'attività posta in essere dall'amministratore. Ed infatti, queste Sezioni Unite hanno avuto modo di chiarire che quando l'amministrazione, per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, si avvale di società di diritto privato da esse partecipate, l'esistenza di un rapporto di servizio idoneo a fondare la giurisdizione del giudice contabile può essere configurata in capo alla società, ma non anche personalmente in capo ai soggetti (organi o dipendenti) della stessa, essendo questa dotata di autonoma personalità giuridica (cfr. Cass., S.U., 12 ottobre 2011, n. 20941). Data la distinta personalità di cui la società è dotata e la sua conseguente autonomia patrimoniale rispetto ai soci (e quindi rispetto all'ente pubblico partecipante), i danni eventualmente ad essa cagionati dalla mala gestio degli organi sociali o comunque da atti illeciti imputabili a organi o a dipendenti non integrano gli estremi del danno erariale, in quanto si risolvono in un pregiudizio gravante sul patrimonio della società, che è un ente soggetto alle regole di diritto privato, e non su quello del socio pubblico.

5.3 In questa medesima direzione è stato affermato che non appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, ma è riservata a quella del giudice ordinario, la cognizione delle controversie afferenti la responsabilità per "mala gestio" imputabile ad amministratori di società a partecipazione pubblica, laddove il danno di cui si invochi il ristoro sia riferito al patrimonio sociale, restando quest'ultimo privato e separato da quello dei soci, nè divenendo una siffatta società essa stessa un ente pubblico per il solo fatto di essere partecipata da un ente pubblico (Cass., S.U., ord., 3 maggio 2013, n. 10299). Ed in questo ambito sembra inserirsi la difesa del ricorrente che, anche nella discussione orale, ha richiamato un precedente di queste Sezioni Unite - Cass., S.U., 28 giugno 2018, n. 17188 -.

5.4 Ma queste stesse sezioni Unite hanno chiarito che, a diverso regime, in punto di giurisdizione, si perviene nell'ipotesi di danno erariale cagionato all'ente pubblico dall'amministratore di società privata.

5.5 Questa Corte a Sezioni Unite - con sent. n. 26806 del 19 dicembre 2009 -, ha dunque chiarito che spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, nè un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, nè un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti. Sussiste, invece, la giurisdizione di quest'ultima quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio (conf. Cass., S.U., 8 maggio 2017 n. 11139).

5.6. Analogamente, la sentenza n. 10299 del 3 maggio 2013 di queste Sezioni Unite, ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti, ritenendo quella del giudice ordinario, nelle controversie afferenti la responsabilità per "mala gestio" imputabile ad amministratori di società a partecipazione pubblica, laddove il danno di cui si invochi il ristoro sia riferito al patrimonio sociale.

5.7. Seguendo tale piano d'indagine occorre ricordare che queste Sezioni Unite hanno riconosciuto la giurisdizione contabile nei confronti di un amministratore di un ente, avente natura privata, cui siano erogati contributi pubblici, per effetto di sue scelte omissive o commissive incidenti negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite. Rispetto a tale ipotesi la produzione di un danno nei confronti dell'ente pubblico ha consentito di radicare la giurisdizione del giudice contabile (Cass., S.U., 25 gennaio 2013, n. 1774).

5.8 Queste Sezioni unite (cfr. sent. 20 ottobre 2006, n. 22513) hanno, quindi, precisato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla responsabilità degli amministratori di una persona giuridica privata per il danno cagionato all'amministrazione regionale, mediante l'illecita gestione di risorse finanziarie, erogate dalla Regione allo scopo di realizzare, tramite la persona giuridica, obiettivi inerenti ad una funzione pubblica regionale. In tali casi "deve essere riconosciuto il rapporto di servizio, necessario per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, ogni qualvolta si instauri una relazione funzionale, tale cioè da collocare il soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come partecipante fattivo dell'attività amministrativa, realizzando in vece della P.A., un compito suo proprio, non rilevando, in contrario, nè la natura privatistica dell'ente stesso nè la natura privatistica dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il

rapporto in questione" (Cass., S.U., 26 febbraio 2004, n. 3899).

5.9 Seguendo le medesime coordinate queste Sezioni Unite hanno ritenuto la giurisdizione contabile in ordine all'accertamento della responsabilità patrimoniale degli amministratori di un'associazione non riconosciuta, per il danno erariale derivante dall'aver distratto ad altri fini somme di denaro ad essa erogate da un comune, nell'ambito di un'apposita convenzione, per finalità pubbliche (cfr. Cass., S.U., 27 aprile 2010, n. 9963).

5.10 D panorama giurisprudenziale fin qui ricordato consente, quindi, di evidenziare che il radicamento della giurisdizione contabile anche nei confronti di amministratori di società private in tanto si giustifica in quanto sia in discussione un danno subito dall'ente pubblico (e non dalla società).

5.11 Tanto dimostra l'erroneità della prospettiva espressa dal ricorrente anche nel corso della discussione orale che ha richiamato un precedente di queste Sezioni Unite - Cass., S.U., 28 giugno 2018, n. 17188 - a sostegno della giurisdizione del giudice ordinario in materia. Precedente che, ben lungi dal confortare la tesi volta ad escludere la giurisdizione contabile nei confronti di un amministratore di società privata, la conferma indirettamente attenendo, appunto, al diverso ambito della responsabilità degli amministratori nei confronti di società a partecipazione pubblica, perdendo così di vista l'oggetto del presente contenzioso, come già precisato all'inizio, limitato al pregiudizio sofferto non dalla società partecipata, ma dal Comune di Aprilia per le condotte connesse al contratto di concessione stipulato con la società partecipata Aser ed a quello, ad esso ancillare, concluso fra Aser e Tributi Italia.

5.12 A ciò va aggiunto che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte sottolineato, quanto ai profili di responsabilità nascenti dalla condotta degli amministratori di società privata che l'inadempimento contrattuale della società non implica, di per sé, responsabilità degli amministratori nei confronti del contraente, ma è configurabile il concorso tra l'illecito contrattuale della società e quello extracontrattuale dell'amministratore o di altro soggetto comunque estraneo al rapporto obbligatorio intercorrente tra società e terzo, purchè tra l'inadempienza della società ed il comportamento di chi abbia esercitato (anche solo in via di fatto) le funzioni di amministratore di una società ed abbia con lui (a qualsiasi titolo) cooperato esista un nesso di causalità necessaria (Cass., 3 dicembre 2002, n. 17110).

5.13 Orbene, alla luce dei principi sopra ricordati, il giudice di appello ha correttamente riconosciuto la propria giurisdizione nei confronti del C., in sintonia con quanto enunciato nel precedente grado di giudizio in relazione all'ambito nel quale ebbe ad inserirsi la condotta del C., amministratore della società Aser, che aveva ricevuto in forza di un contratto con il Comune di Aprilia la concessione di servizi e funzioni pubbliche, cagionando un danno diretto ed immediato all'ente pubblico partecipante alla società correlato al mancato assolvimento degli obblighi nascenti dal contratto e dalla condotta omissiva ascritta all'amministratore della Aser.

6. E' poi appena il caso di evidenziare che il giudice di appello ha esaminato le questioni sollecitate nei limiti della giurisdizione ritenuta dal giudice di primo grado,

in tal modo richiamando i principi espressi dalla sezione giurisdizione di primo grado della Corte dei conti - v., infatti, pag.15 sent. Sez. giur. di appello della Corte dei conti -.

6.1 E', dunque, evidente che la censura esposta dal ricorrente in ordine all'assenza di esame della questione di giurisdizione da parte del giudice di appello non coglie nel segno, poichè la sezione di appello, nei limiti della giurisdizione riconosciuta per ciascun profilo di addebito individuato come esistente nei confronti del C., aveva compiutamente esaminato tali questioni in modo assolutamente coerente con i principi qui ricordati, a proposito della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori di società partecipate per danni prodotti all'ente pubblico socio della società, sottolineando i profili autonomi di responsabilità degli amministratori di Aser rispetto alla condotta inadempiente di Aser agli obblighi convenzionali correlati rispettivamente, in base alle voci di danno azionate dalla Procura della Corte dei Conti, alla condotta tenuta - per quel che qui rileva - dal C. nella qualità di amministratore di Aser, capace di determinare un concorso del comportamento dell'amministratore rispetto a taluni obblighi contrattuali assunti da Aser nella produzione del danno accertato a carico dell'ente locale.

6.2 Proprio in questa prospettiva il giudice contabile ha riconosciuto il danno provocato al Comune di Aprilia in relazione: 1) al minor gettito di ICI e TARSU per mancata messa a disposizione del Comune della banca-dati e dell'anagrafica dei contribuenti sostenuta dagli amministratori della Aser fino all'obbligo ingiunto dall'AGO qualificata come "intenzionalmente omissiva rispetto a concreti atti di gestione, come tali generatori di un autonomo apporto causale nella determinazione del danno"; 2) al danno cagionato per l'arbitrario aumento sulla quota d'aggio spettante al socio privato Tributi Italia, correlato alla delibera approvata anche dal C. in qualità di consigliere della società Aser; 3) al danno provocato dal ritardo con il quale Aser e gli amministratori avevano consegnato al Comune di Aprilia le certificazioni relative ai minori introiti ICI; 4) al danno da minori entrate ICI per mancata consegna da parte di Aser al Comune di Aprilia della c.d. banca dati dei contribuenti dello stesso, nonostante le ripetute richieste dell'amministrazione comunale, correlata al comportamento intenzionalmente diretto a privare detta amministrazione della conoscenza circa il reale gettito derivante dal tributo ICI e TARSU al fine di occultare l'ammontare delle somme riscosse o riscuotibili, in ragione del fatto che "il pervicace inadempimento da parte degli amministratori di Aser (in qualità di agente contabile) rileva la chiara volontà di nascondere al Comune di Aprilia la reale misura dell'entità finanziaria connessa alla riscossione del tributo in questione e la esatta entità del debito da riversamento in capo alle due società..."; 5) alla mancata destinazione degli introiti alla realizzazione delle opere per verde pubblico, avendo gli amministratori omesso di corrispondere gli importi dovuti; 6) alla responsabilità nascente dall'addizionale dovuta al Comune di Aprilia a titolo di tributo provinciale per le funzioni ambientali riscossa dalla Aser per il comune quale agente riscossore della TARSU per non essersi conformata all'obbligo contrattuale di riversamento delle somme dovute a titolo di tributi risultante in quella condotta positiva che, se posta in essere, avrebbe evitato o limitato il danno erariale al Comune di Aprilia (v. pagg. 65, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 77, 80, 82, 84 sentenza della Corte dei Conti resa in primo grado).

6.3 Non possono quindi che restare come già detto ininfluenti, ai fini del presente

giudizio inerente i profili di giurisdizione, le questioni correlate alla posizione ricoperta dal C. all'interno di Aser e l'esistenza ed il contenuto dei poteri in capo alla carica ricoperta nel corso degli anni dal C., all'interno di Aser, di Presidente, Vice Presidente e componente del consiglio di Amministrazione.

6.4 Occorre infatti precisare che, come già chiarito da queste Sezioni Unite, per incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è condizione necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza - cfr. Cass., S.U., 7 giugno 2012, n. 9188 - come anche del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore (v., in tal senso, Cass., S.U., 31 gennaio 2008, n. 2283 e Cass., S.U., 31 gennaio 2008, n. 2287).

6.5 Senza dire che rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali errores in iudicando o in procedendo (Cass., S.U., 8 marzo 2005, n. 4956; Cass., S.U., 11 luglio 2007, n. 15461; Cass., S.U., 16 dicembre 2008, n. 29348; Cass., S.U., 21 giugno 2010, n. 14890, cit.; Cass., S.U., 9 giugno 2011, n. 12539; Cass., S.U., 6 aprile 2018, n. 8568).

6.6 Non appare, dunque, ammissibile che queste Sezioni unite, chiamate a rivelare il vizio della decisione in punto di giurisdizione, affrontino il merito delle singole ipotesi di responsabilità ritenute esistenti dal giudice contabile a carico del C., diversamente da quanto ipotizzato anche in memoria dal ricorrente.

6.7 Tanto consente di escludere ogni sindacato di queste Sezioni Unite sul merito dell'azione proposta dal Procuratore generale e sui profili correlati alla carica ricoperta dal C. all'interno di Aser.

7. Sulla base di tali considerazioni il ricorso va quindi rigettato.

7.1 Non occorre provvedere sulle spese, essendo il Procuratore generale presso la Corte dei conti parte in senso solo formale (cfr. Cass., S.U., n. 5105/03).

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis, se dovuto.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Nulla sulle spese.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, del comma 1-bis se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili in Roma, il 5 novembre 2019.

Depositato in Cancelleria il 5 dicembre 2019