



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:		Oggetto
ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -	REGOLAMENTO DI GIURISDIZIONE
ANTONIO MANNA	- Presidente di Sezione -	
ORONZO DE MASI	- Consigliere -	Ud. 10/05/2022 - CC
MASSIMO FERRO	- Consigliere -	R.G.N. 24531/2021
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	Rep.
CHIARA GRAZIOSI	- Consigliere -	
ROSSANA MANCINO	- Consigliere -	
CATERINA MAROTTA	- Rel. Consigliere -	
LOREDANA NAZZICONE	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 24531-2021 proposto da:

COMUNE DI (omissis) , in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis) ;



(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis) ;
(omissis) S.A., con riferimento al rischio assunto con il certificato n. (omissis) , in persona del Rappresentante Generale per l'Italia, elettivamente domiciliata in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che la rappresenta e difende;

- controricorrenti -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 53712/2020 del TRIBUNALE di ROMA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10/05/2022 dal Consigliere CATERINA MAROTTA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale SABRINA PASSAFIUME, il quale chiede che la Corte, a Sezioni Unite, dichiari la giurisdizione della Corte dei Conti.

Fatti di causa

1. Con ricorso del 27 settembre 2021, il Comune di (omissis) ha chiesto a questa Corte a Sezioni Unite di regolare la giurisdizione in relazione al giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma, rubricato al n. R.G. 53712/2020, con affermazione della giurisdizione del giudice ordinario in materia, con ogni conseguenza di legge.

Il giudizio di cui si chiede di regolare la giurisdizione è stato instaurato con atto di citazione notificato dal Comune di (omissis) del 9 ottobre 2020, con il quale il Comune ha convenuto in giudizio il Dott. (omissis) ed il Dott.

(omissis) per sentire accertare e dichiarare la responsabilità dei suddetti convenuti ex art. 2395 cod. civ. e art. 2396 cod. civ. a titolo extracontrattuale o contrattuale, ovvero a diverso titolo secondo legge, nei confronti del Comune di (omissis) quale socio del (omissis) (omissis) S.p.A.) e, per l'effetto, condannarli solidalmente a risarcire in favore dell'Ente attore tutti i danni subiti e subendi, quantificati in euro 1.106.497,88 oltre interessi ed oneri di legge, ivi compresa la rivalutazione monetaria, ovvero nella somma maggiore e/o minore che sarà ritenuta di giustizia, da determinare anche in corso di causa



ovvero previa CTU, ed ancora disporre il risarcimento dei danni in via equitativa ex art. 1226 cod. civ..

La vicenda, nella prospettazione attorea, trovava origine nell'atto del 21 maggio 2018 per notaio (omissis), Notaio di (omissis) avente ad oggetto lo Statuto del (omissis) S.p.A. (società per azioni costituita a seguito della trasformazione del (omissis) ai sensi dell'art. 115 del d.lgs. n. 267/2000) che prevedeva quale oggetto principale del Consorzio la produzione del servizio di gestione delle funzioni e delle attività riconnesse alla riscossione delle entrate comunale, ivi comprese le sanzioni amministrative e i servizi tecnico amministrativi accessori all'attività di natura catastale, nonché concernenti attività edilizio-urbanistiche ed espropriative patrimoniali.

In forza di tale previsione il (omissis), con contratti di servizio sottoscritti da ogni Ente socio, affidava al dott. (omissis) la gestione societaria ed il ruolo di amministratore ed al dott. (omissis) l'incarico di Direttore generale.

Assumeva il Comune di aver più volte contestato ai suddetti (omissis) e (omissis) circostanze causative di danni diretti in suo pregiudizio oltreché responsabilità contrattuale dei medesimi (ciò in riferimento all'inottemperanza alle previsioni del Contratto di servizio, ad omessi riversamenti, ad indebite compensazioni di somme dovute a titolo di aggio per Imu, alla mancata regolarizzazione, per partite contabili debitorie, della gestione del parcheggi per gli anni 2016 e 2017, ad un irregolare *agere* della gestione societaria anche sotto il profilo delle modalità di riscossione della tariffa rifiuti Tari), condotte che avevano determinato 'perdite a cascata' ed il danno come sopra quantificato.

(omissis) e (omissis) si costituivano in giudizio e chiedevano il differimento dell'udienza di prima comparizione e trattazione per la chiamata in garanzia delle rispettive compagnie di assicurazione le quali pure si costituivano in giudizio.

I suddetti (omissis) e (omissis) chiedevano, in via principale dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario essendo quella azionata una azione di danno per far valere la responsabilità dell'amministratore (o del componente dell'organo di controllo o del dipendente) della società partecipata da ente pubblico e soggetta al "controllo analogo"; in subordine, ove ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, chiedevano che fossero dichiarate



inammissibili, ovvero rigettate nel merito tutte le domande di parte attrice in quanto infondate in fatto e in diritto e non provate ed in ulteriore subordine che la (omissis) S.A. fosse tenuta a manlevare, garantire e tenere indenni i predetti convenuti da ogni e qualsiasi pregiudizio derivante dalla presente controversia.

La (omissis) S.A., deduceva, con riferimento al rischio assunto con i certificati assicurativi, che il suddetto rischio assicurato prevedeva quale espressa esclusione l'azione di responsabilità ex art. 2395 cod. civ. che era quella specificamente proposta dal Comune di (omissis) .

Il Comune di (omissis) ha proposto, quindi, regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo a queta Corte a Sezioni Unite di regolare la giurisdizione con affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Il Pubblico Ministero, nelle conclusioni rassegnate ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice contabile.

In prossimità della camera di consiglio la (omissis) S.A ha depositato memoria con la quale hanno insistito per l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Ragioni della decisione

1. Il regolamento preventivo di giurisdizione è ammissibile. Esso invero può essere proposto anche dall'attore in presenza di ragionevoli dubbi sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito, e, dunque, di un interesse concreto ed immediato alla risoluzione della questione in via definitiva da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, per evitare che vi possano essere successive modifiche della giurisdizione nel corso del giudizio, così ritardando la definizione della causa (Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2018, n. 32727).

2. A sostegno del regolamento il Comune ricorrente contrappone alla tesi dei controricorrenti (omissis) e (omissis) (secondo cui sussisterebbe la giurisdizione contabile in ragione del fatto che il (omissis) S.p.A. è una società *in house* e che vi è una connotazione diretta del danno lamentato ex artt. 2395 e 2396 cod. civ.) ultimissimi pronunciamenti di questa Corte di legittimità in materia ed in ogni caso afferma che la sussistenza di un danno erariale non sottrae *tout court* la competenza generale del giudice ordinario anzi postula la eventuale concorrenza delle due giurisdizioni sullo stesso fatto contestato, come affermato da Cass. 4 giugno 2021, n. 15570.



Rileva il Comune, a fondamento della prospettata giurisdizione del giudice ordinario, che ricondurre le condotte degli amministratori causative di danni diretti e pregiudizievoli nei confronti dell'Ente ad una responsabilità contabile comporterebbe provare il socio pubblico della tutela ex art. 2395 cod. civ., svuotando di contenuto i poteri e le prerogative stesse che caratterizzano il rapporto che viene in rilievo tanto più nel caso di azione risarcitoria di natura contrattuale.

I controricorrenti ^(omissis) e ^(omissis), al contrario, insistono sulla sussistenza della giurisdizione del giudice contabile anche alla luce del disposto di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016.

3. È pacifico tra le parti che il ^(omissis) S.p.A. sia una società *in house providing*.

4. l'art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016 così prevede: «1. *I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.* 2. *Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione».*

La norma, dunque, lungi dal sottrarre alla giurisdizione del giudice ordinario qualsiasi azione risarcitoria promossa dall'Ente partecipante, distingue tra danni cagionati al patrimonio sociale e quindi, di riflesso, al socio pubblico (in termini di riduzione del valore della partecipazione) e danni cagionati direttamente al socio pubblico ed inoltre configura un'ipotesi di danno erariale nei confronti 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 o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione (come tipicamente nel caso di mancato esercizio delle azioni sociali di responsabilità cui gli amministratori di società in mano pubblica di diritto comune sarebbero, per l'appunto, sottoposti).



Non vi è dubbio, allora, che proprio la norma suddetta preveda un'azione generale nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate per la responsabilità del danno arrecato al patrimonio dell'Ente-socio (come tale presupponente un fatto illecito di detti organi, consistente in una violazione dolosa o colposa dei doveri che derivano dal mandato gestorio) e da svolgersi dinanzi al giudice ordinario ed un'altra, riservata alla giurisdizione del giudice contabile, per le controversie in materia di danno erariale.

Orbene, come è noto, le azioni di danno erariale non possono che essere introdotte dinanzi alla Corte dei Conti su iniziativa esclusiva della Procura contabile.

Occorre, sul punto, rilevare come nelle pronunce di queste Sezioni Unite che si sono occupate *ex professo* dei rapporti tra azione del Procuratore Generale della Corte dei conti ed azione della pubblica amministrazione di appartenenza diretta a far valere (in quei casi) l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, le fattispecie specificamente esaminate abbiano sempre riguardato il previo esercizio dell'azione davanti al giudice contabile, essendosi quindi affermata la giurisdizione dello stesso, con conseguente preclusione dell'azione dinanzi al giudice ordinario (così, ad esempio, nei casi di cui a Cass., Sez. Un., 26 giugno 2019, n. 17124; Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2020, n. 415; Cass., Sez. Un., 9 marzo 2021, n. 6473).

Viceversa, riguardo a casi in cui risulti essere stata prima proposta l'azione dell'amministrazione di appartenenza dinanzi al giudice civile, le Sezioni Unite non hanno mai affermato il carattere condizionato dell'azione di responsabilità erariale da parte del Procuratore Generale presso la Corte dei conti al mancato esercizio dell'azione dinanzi al giudice ordinario dell'amministrazione di appartenenza.

Si è anzi costantemente ritenuto - ciò che va in questa sede ribadito - il carattere necessario (cfr. Cass., Sez. Un., 19 febbraio 2019, n. 4883) dell'azione che il Procuratore contabile è legittimato a promuovere ex art. 53, comma 7 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, che mai potrebbe "essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate", che possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in



relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue (così anche Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2014, n. 26659).

Nel giudizio contabile "il Procuratore generale della Corte dei conti agisce non quale rappresentante o sostituto dell'amministrazione danneggiata, ma quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati" (così la già citata Cass., Sez. Un., n. 4883/2019, nel richiamare al riguardo Corte Cost. n. 104 del 1989, n. 1 del 2007 e n. 291 del 2008; si veda anche Cass., Sez. Un. 15 febbraio 1990, n. 2614).

È del pari conforme l'indirizzo costantemente espresso in materia da questa Corte (v. Cass., Sez. Un., 7 dicembre 2016, n. 25040; Cass., Sez. Un., 21 maggio 2014, n. 11229; Cass., Sez. Un. 7 gennaio 2014, n. 63; Cass., Sez. Un., 28 novembre 2013, n. 26582; si vedano, più di recente, Cass., Sez. Un., 4 giugno 2021, n. 15570; Cass., Sez. Un., 23 novembre 2021, n. 36205), che ha ripetutamente affermato il principio secondo cui "(i)n tema di responsabilità erariale, la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione".

Non diverso è allora il caso in cui sia stata preventivamente proposta dinanzi al giudice ordinario l'azione dell'Amministrazione-socia nei confronti dell'amministratore e del direttore generale della società *in house*, ai sensi degli artt. 2395 e 2396 cod. civ. che, quali ordinarie azioni di responsabilità civile, sono da ricondurre alla previsione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, comma 1, prima parte.

La previsione di cui al comma 2 dell'art. 12 estende agli amministratori e dipendenti delle società *in house* la giurisdizione della Corte dei Conti in caso di danno erariale ma non esclude la possibilità, prevista dal comma 1, di un'azione di responsabilità civile da parte dell'Amministrazione partecipante da proporsi dinanzi al giudice ordinario.



Nella vicenda in esame, dunque, appare evidente l'attribuzione dell'azione esercitata dal Comune di (omissis) alla giurisdizione del giudice ordinario stante la natura prettamente civilistica della stessa, avente ad oggetto la *mala gestio* degli amministratori ed il conseguente danno che ne deriva e che si abbatte tipicamente e direttamente sul patrimonio sociale (con minor valore di quest'ultimo), con effetti 'indiretti' sull'Ente-socio partecipante, dovendo ritenersi ammissibile, laddove si prospetti (anche) un danno erariale arrecato in via 'diretta' al socio pubblico, sia pure attraverso la condotta tenuta dagli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni all'interno della società partecipata, al di là delle possibili interferenze tra i due giudizi, la proposizione per gli stessi fatti di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio, in quest'ultimo caso esercitabile anche nei confronti di chi, essendone incaricato, non abbia esercitato i poteri e i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi commessi (Cass., Sez. Un., 7 gennaio 2014, n. 63; Cass. 14 luglio 2015, n. 14632; Cass., Sez. Un., 13 settembre 2018, n. 22406).

7. In conclusione, deve dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio è già pendente e che provvederà anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a Sezioni Unite, dichiara la giurisdizione del Giudice ordinario. Spese rimesse.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte suprema di cassazione, il 10 maggio 2022.

Il Presidente

Dott. Angelo Spirito

