

15599/09



ESISTE REGISTRAZIONE - ESISTE ROLL ESISTE DATA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Regolamento
giurisdizionale
Corte conti

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SALVATORE SENESE - Primo Presidente f.f. - R.G.N. 6014/2008
Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente di sezione - Cron. 15599
Dott. ANTONIO MERONE - Consigliere - Rep.
Dott. FRANCESCO FELICETTI - Consigliere - Ud. 19/05/2009
Dott. MARIO FINOCCHIARO - Rel. Consigliere - CC
Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Consigliere -
Dott. SALVATORE SALVAGO - Consigliere -
Dott. ALFONSO AMATUCCI - Consigliere -
Dott. LUIGI MACIOCE - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 6014-2008 proposto da:

EDILNORD GESTIONI S.P.A., (02902600580), in persona del
Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliata in
ROMA, VIA BISSOLATI 76, presso lo studio dell'avvocato
VILLATA RICCARDO, che lo rappresenta e difende
unitamente agli avvocati PINTUS LORENZO, SCIOLTI
ROSSELLA, giusta procura speciale del Notaio dott.
Renato Giacosa, depositata in data 10 marzo 2008, in
atti;

- ricorrente -

2009
590

contro

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER
LA REGIONE LOMABARDIA DELLA CORTE DEI CONTI;

- *intimata* -

per regolamento preventivo di giurisdizione avverso il
giudizio pendente n. 947/2006 la Corte dei Conti della
Lombardia sezione giudisidzionale di Milano;

udito l'avvocato Riccardo VILLATA;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 19/05/2009 dal Consigliere Dott. MARIO
FINOCCHIARO;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore
Generale dott. Vincenzo GAMBARDILLA, il quale chiede che
le Sezioni Unite di questa Corte, in camera di
consiglio, vogliano dichiarare la giurisdizione della
Corte dei Conti, con le conseguenze di legge.

A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'G' or 'V', located in the lower right quadrant of the page.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Edilnord s.p.a. ha stipulato con l'INPDAP una convenzione per la gestione tecnica - con l'obbligo di garantire l'efficiente gestione degli interventi manutentivi - del patrimonio immobiliare dell'Istituto in Milano e provincia.

Nell'ambito di tale rapporto, la Edilnord s.p.a. ha eseguito lavori sia sugli immobili in via Circo (autorizzati dall'INPDAP con 5 distinte determinazioni dirigenziali tutte in data 21 dicembre 1999 per un preventivo complessivo di lire 3.151.518.300), sia su quelli in via Crespi, tutti eseguiti dalla SOGEDI s.p.a.

In margine a tali interventi il tribunale di Milano ha emesso - il 21 marzo 2002 - ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di DE ANGELIS Fabio, già direttore generale, con responsabilità della gestione del patrimonio immobiliare dell'INPDAP in Lombardia, sospettato dei reati di turbativa d'asta nonché di corruzione propria in concorso.

Il relativo procedimento si è concluso con sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. 8 aprile 2003 e, successivamente, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lombardia, riconosciuta la responsabilità del DE ANGELIS per i danni patiti dall'INPDAP, quantificati questi ultimi in € 1.662.428,29 ha

addebitato al DE ANGELIS il 50% di tale importo «considerata la complessa sequenza in cui si è articolata la eziopatogenesi del danno per cui è causa» e demandando alla Procura regionale l'accertamento di eventuali responsabilità concorrenti.

Successivamente, la procura regionale della Corte dei conti ha convenuto in giudizio, innanzi alla Corte dei Conti la Edilnord s.p.a. chiedendone la condanna al pagamento in favore della amministrazione dell'INPDAP della complessiva somma di € 842.931,46 oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese del giudizio.

Nelle more di questo ultimo giudizio la Edilnord s.p.a. ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, illustrato con memoria, chiedendo sia dichiarata insussistente la giurisdizione della Corte dei conti.

Non ha svolto attività difensiva in questa sede la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per la regione Lombardia della Corte dei conti.

Il P.C. ha chiesto sia dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Come osservato in parte espositiva la Edilnord s.p.a. è stata evocata in giudizio, innanzi alla Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti per rispondere dei danni derivati all'INPDAP per

M

i lavori, eseguiti negli stabili di via Circo e di via Crespi, appaltati dalla Edilnord s.p.a. alla SOGEDI s.p.a., con procedure irregolari e con violazione sia delle norme contrattuali che di quelle regolamentari interne dell'INPDAP.

2. Assume la ricorrente, con riferimento all' immobile di via Circo, che - incaricata dall'Istituto del risanamento e di fornire un preventivo di spesa - dopo aver contattato la SOGEDI s.p.a., già fornitrice dell'Istituto, aveva fatto da tramite nei rapporti tra questa e l'INPDAP, il quale aveva autorizzato per iscritto tutti i relativi atti, quanto all'immobile di via Crespi, di avere gestito, su richiesta dell'INPDAP, una gara informale nella quale la SOGEDI s.p.a. aveva presentato la migliore offerta.

A sostegno del difetto della giurisdizione contabile, parte ricorrente, evidenzia:

- l'appalto di servizi affidato dall'INPDAP a essa EDILNORD s.p.a. riguardava la gestione dei contratti di locazione, la gestione tecnica degli immobili, l'amministrazione degli stabili, il rinnovo dei contratti di locazione progressi e scaduti, la gestione delle morosità pregresse e, pertanto, una complessa attività di natura esclusivamente privata, del tutto estranea ai fini istituzionali perseguiti dall'Istituto con la con-

M
4

sequenza, quindi, che le controversie relative a eventuali propri inadempimenti al contratto in questione sono soggette in via esclusiva al sindacato del giudice ordinario;

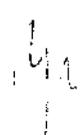
- il contratto di appalto in discussione avrebbe al più - consentito devolvere al giudice amministrativo le controversie relative alla procedura selettiva adottata, ferma restando la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per la fase relativa alla esecuzione del rapporto;

ancorché la più recente giurisprudenza abbia disegnato un assetto più ampio dell'area di cognizione della giurisdizione contabile, nel tentativo di allinearla al processo di privatizzazione della amministrazione pubblica in dipendenza della quale potevano risultare inadeguati i criteri di riparto dettati dall'orientamento tradizionale, detta giurisprudenza in siffatta operazione di allargamento non ha escluso la necessità di continuare a considerare il soggetto coinvolto iscritto nella organizzazione dell'ente in forza di un rapporto di servizio che, seppure differente da quello tradizionale, risulti idoneo a trasformare il privato in strumento volto al raggiungimento delle finalità proprie dell'ente medesimo mentre nella specie

non si è creato alcun «rapporto di servizio» tra essa EDILNORD s.p.a. e l'INPDAP.

3. Il proposto ricorso non può trovare accoglimento e - come puntualmente concluso dal P.G. - deve affermarsi, al riguardo, la giurisdizione della Corte dei Conti.

Ritiene la Corte, infatti, che deve darsi continuità alla più recente giurisprudenza di questa Corte regolatrice che in questi ultimi anni ha, costantemente, precisato che, ai fini dell'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità, l'attività svolta da una società di capitali in virtù di concessione amministrativa è qualificabile come esercizio di una funzione amministrativa e determina l'inserimento della società stessa nell'apparato organizzativo della P.A. dando luogo ad un vero e proprio rapporto di servizio, pienamente idoneo a giustificare l'esercizio della giurisdizione contabile, atteso che detto rapporto è configurabile non più soltanto nell'ambito del rapporto organico o di impiego pubblico, (cfr., tra le altre, in questa ottica, ad esempio, Cass., sez. un., 20 novembre 2007, n. 24002, in una fattispecie in cui il concessionario era stato incaricato di interventi nel settore della pubblica igiene, nonché Cass., sez. un., 22 febbraio



2007, n. 4122, con riguardo al concessionario per la costruzione di un'opera pubblica).

In altri termini, in tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che il danno subisce, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa - riservata, pur differendo dalla cosiddetta responsabilità formale per gestione diretta o maneggio di pubblico denaro, alla giurisdizione contabile della Corte dei conti - è individuabile non solo quando tra il soggetto pubblico e il privato intercorra un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo compartecipe dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente (Cass., sez. un., 25 gennaio 2006, n. 1377, resa in una fattispecie in cui la P.A. aveva affidato in appalto l'esecuzione di un'opera pubblica ed il contratto era regolato dal capitolato generale approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 e dal relativo regolamento, e ove il rilievo che il suindicato rapporto di servizio sussiste nei confronti tanto del direttore dei lavori quanto del collaudatore, senza che



rilevi in contrario la circostanza che le relative funzioni siano state affidate a privati estranei agli uffici tecnici dell'ente stesso, atteso che costoro, in considerazione dei compiti e delle funzioni loro devoluti, comportanti l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente dell'amministrazione, devono ritenersi funzionalmente e temporaneamente inseriti nell'apparato organizzativo della P.A. che ha conferito loro l'incarico, quali organi tecnici e straordinari della stessa).

In tema di responsabilità per danno erariale, quindi, l'esistenza di un rapporto di servizio, quale presupposto per un addebito di responsabilità al detto titolo è configurabile anche quando il soggetto, benché estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione, con inserimento nell'organizzazione della medesima, e con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata (Cass., sez. un., 12 marzo 2004, n. 5163, che ha ritenuto pertanto, che siffatto rapporto di servizio ricorre tra i Servizi d'informazione e sicurezza - SISDE

- e il soggetto che, ancorché non dipendente dei medesimi, sia stato incaricato, attraverso la provvista di danaro pubblico, della costituzione, nell'ambito delle c.d. attività di copertura, e della gestione fiduciaria di società per l'acquisizione di informazioni qualificate in tutto il territorio nazionale e all'estero e per il compimento di operazioni d'infiltrazione, tali attività rappresentando momento integrante ed essenziale nell'esercizio delle funzioni istituzionali dei Servizi (a nulla rilevando né la natura privatistica degli strumenti giuridici in concreto utilizzati né l'ampia libertà di manovra e di autonomia operativa di cui possa avere goduto detto soggetto), il che rende l'espletamento delle stesse - ove eseguite, come nella specie, da un soggetto estraneo alla struttura amministrativa dei medesimi Servizi - non riconducibile, almeno per quanto attiene alla responsabilità erariale e alla giurisdizione della Corte dei conti, ad un mero rapporto contrattuale di diritto privato.

L'affidamento - pertanto - da parte di un ente pubblico a un ente privato esterno della gestione di servizi che - in difetto - l'ente avrebbe potuto-dovuto gestire in proprio integra una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto nella organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, con-

seguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale, non rilevando, in contrario, né la natura privatistica dell'ente stesso, né la natura privatistica dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto in questione (cfr., tra le tantissime, Cass., sez. un., 26 febbraio 2004, n. 3899, nonché Cass., sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886; Cass., sez. un., 10 ottobre 2002, n. 14473).

Deve concludersi, pertanto, che ai fini della configurazione di un *rapporto di servizio* tra una società privata (nella specie: EDILNORD s.p.a.) e l'ente pubblico (nel caso concreto: INPDAP), è irrilevante la natura asseritamente privatistica delle attività individuate nella convenzione, da svolgersi da parte della società privata in esecuzione di un contratto di appalto di servizi stipulato con l'ente pubblico, assumendo rilievo l'attività effettivamente svolta dalla società privata (consistente nello svolgimento di funzioni istituzionalmente spettanti all'ente pubblico, quale la efficiente gestione degli interventi manutentivi del patrimonio dell'ente stesso), indipendentemente dalla configurazione come privatistica delle prestazioni in-



dividuate nella convenzione regolatrice del contratto di appalto di servizi.

Come sopra anticipato, infatti, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato (Cass., sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511).

Deve - in particolare - darsi atto che il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti (Cass., sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511, cit.)

Come, pertanto, ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia

tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico - anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore -, di cui deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass., sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511, cit.), non diversamente nel caso di specie la EDILNORD s.p.a., che ^{aveva} ~~ha~~ permesso con il concorso di DE ANGELIS Fabio, direttore generale dell'INPDAP in Lombardia con responsabilità della gestione immobiliare del patrimonio dell'ente in tale regione - la dissipazione di fondi pubblici - destinati alla gestione di interventi manutentivi del patrimonio dell'ente - si è resa responsabile di un danno erariale.

Alla luce della giurisprudenza sopra ricordata è irrilevante, al fine di escludere la giurisdizione della Corte dei conti, che l'EDILNORD s.p.a. ~~ha~~ abbia causato il danno [per il risarcimento del quale è stata promossa l'azione innanzi alla sezione giurisdizionale della Corte della Lombardia] non nell'esercizio di attività di imperio ma nell'esecuzione di una attività tipicamente privatistica come la gestione tecnica degli immobili di proprietà dell'Ente né, ancora, è conferen-

te, al fine di pervenire a una diversa conclusione, la circostanza che quanto al contratto di appalto che lega l'INPDAP all'EDILNORD s.p.a. - eventuali controversie relative alla procedura adottata per la scelta del contraente sono soggette alla giurisdizione dei giudici amministrativi, mentre sono devolute alla autorità giudiziaria ordinaria, eventuali controversie relative alla esecuzione del rapporto.

Questa Corte regolatrice, in particolare, è fermissima nel ritenere che giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro - in presenza di una condotta del soggetto legato alla Amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, che si configuri come integrante un fatto reato - sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo a questione di giurisdizione (Cass., sez. un., 21 ottobre 2005, n. 20343; Cass., sez. un., 26 novembre 2004, n. 22277 e, da ultimo, Cass., sez. un., 12 maggio 2009, n. 10856, specie in motivazione, nonché sempre nel senso che è

configurabile la giurisdizione della Corte dei conti anche nell'eventualità che per i medesimi fatti, sia intervenuta, in precedenza, sentenza di condanna al risarcimento danni da reato, pronunciata dal giudice ordinario, ad esempio, Cass., sez. un., 25 novembre 2008, n. 28048).

Analogamente deve ritenersi irrilevante - al fine di escludere la giurisdizione contabile - la circostanza che gli stessi fatti per cui è stata promossa la presente azione dal Procuratore regionale innanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Lombardia possano [per ipotesi] qualificarsi anche inadempimento contrattuale della EDILNORD s.p.a. al contratto di appalto di servizi con l'INPDAP e giustificare un «diverso» e «autonomo» [rispetto al presente] procedimento giurisdizionale innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

4. Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso deve rigettarsi, con declaratoria della giurisdizione della Corte dei conti, mentre nessun provvedimento deve adottarsi in ordine alle spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

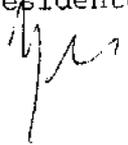
La Corte

rigetta il ricorso;

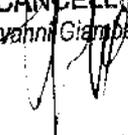
dichiara la giurisdizione della Corte dei conti;
nulla sulle spese di questo giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, il giorno 19 maggio 2008.

il Presidente



IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista



Depositata in Cancelleria



oggi, **3 LUG. 2009**
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

