

Autorità
Cassazione civile sez. un.
Data:
09/07/2014 (ud. 01/07/2014 , dep.09/07/2014)
Numero:
15594
Classificazione

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Primo Presidente f.f. -
Dott. ADAMO Mario - Presidente di sez. -
Dott. RORDORF Renato - rel. Presidente di sez. -
Dott. BERNABAI Renato - Consigliere -
Dott. CAPPABIANCA Aurelio - Consigliere -
Dott. BANDINI Gianfranco - Consigliere -
Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Consigliere -
Dott. AMENDOLA Adelaide - Consigliere -
Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -
ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 14839-2013 proposto da:

G.G., elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE BRUNO BUOZZI 53, presso lo studio dell'avvocato RUSSO CLAUDIO, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati VINCENZO MARIA GENTILE, ALBERTO MURATORE, per delega a margine del ricorso;
- ricorrente -

contro

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

avverso la sentenza n. 809/2012/A della CORTE CONTI - Sezione prima giurisdizionale centrale - ROMA, depositata il 14/12/2012;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 01/07/2014 dal Presidente Dott. RENATO RORDORF;
udito l'Avvocato Alberto MURATORE;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. FIMIANI Pasquale che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Fatto

Il sig. G.G., responsabile della sezione impianti tecnologici della sede milanese dell'Anas, dopo aver subito una condanna penale per turbativa d'asta, corruzione e truffa in pregiudizio della medesima Anas, fu citato in giudizio dinanzi alla Sezione regionale della Corte dei conti per la Lombardia, che lo condannò, parzialmente in solido con altri corresponsabili, a risarcire sia i danni patrimoniali cagionati all'Anas con i suoi illegittimi comportamenti in occasione della concessione in appalto di lavori ad imprese private (nella misura di Euro 91.108,29), sia quelli cagionati

all'immagine del Ministero dell'economia e delle finanze, quale socio unico della stessa Anas (nella misura di Euro 25.000).

L'appello proposto dal sig. G. fu rigettato dalla Sezione centrale della Corte dei conti con sentenza depositata il 14 dicembre 2012.

In particolare, per l'aspetto che qui interessa, la Corte dei conti disattese l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla difesa dell'appellante, affermando che l'Anas, pur nella veste formale di società azionaria assunta a partire dal 2002, ha sostanzialmente conservato i connotati di un ente di diritto pubblico, sia perchè destinata a svolgere funzioni di natura pubblica con modalità di tipo pubblicistico, sia perchè interamente partecipata e finanziata dallo Stato, soggetta alle regole della contabilità pubblica ed autorizzata ad avvalersi in giudizio della difesa erariale.

Avverso tale sentenza il sig. G. ha proposto ricorso alle Sezioni unite di questa corte, insistendo invece nel sostenere che l'Anas è una società di diritto privato e che, di conseguenza, la Corte dei conti è priva di giurisdizione quando si tratti di far valere la responsabilità di amministratori o dipendenti per danni cagionati al patrimonio di detta società.

Il Procuratore generale presso la Corte dei conti ha resistito con controricorso.

Diritto

Numerosissimi sono stati negli ultimi anni i casi in cui le Sezioni unite di questa corte hanno dovuto pronunciarsi sul tema della giurisdizione contabile nelle azioni di responsabilità per danni cagionati da organi o da dipendenti di società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici.

I termini entro cui quella giurisdizione è stata riconosciuta - ed al di là dei quali è stata invece esclusa - sono ben noti: non occorre perciò qui ripercorrere ad una ad una le singole argomentazioni poste a sostegno dell'orientamento giurisprudenziale adottato in proposito dalle Sezioni unite, nè corredarle con la citazione di un lungo elenco di precedenti.

Basterà in estrema sintesi ricordare che, in ipotesi di danno arrecato al patrimonio sociale, avuto riguardo alla natura di ente privato della società ed all'autonomia giuridica e patrimoniale di essa rispetto al socio pubblico, la giurisdizione è stata attribuita al giudice ordinario, non essendo configurabile 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. La giurisdizione di quest'ultima è stata viceversa affermata sia quando l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un danno che - come nel caso del danno all'immagine - sia stato arrecato al socio pubblico direttamente, e non quindi quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società, sia quando essa 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 o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione (si veda, per tutte, Sez. un. n. 26806/2009).

All'interno di siffatto quadro generale sono state, nondimeno, individuate situazioni particolari connesse alla natura speciale dello statuto legale di talune società partecipate da enti pubblici. Così, in relazione alla Rai Radio televisione italiana s.p.a., si è affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulle azioni di risarcimento del danno cagionato da componenti del consiglio d'amministrazione e da dipendenti perchè, nonostante la veste di società per azioni, essa ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole legali in forza delle quali è designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, destinataria di un canone d'abbonamento avente natura di imposta, compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nonchè tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti (cfr. Sez. un. n. 27092/2009). E ad analoga conclusione, sempre per ragioni attinenti al suo speciale statuto legale, si è pervenuti anche quanto all'Enav s.p.a. (Sez. un. 5032/2010).

Per completezza di argomento si deve ricordare che, accanto a queste ipotesi singolari, connotate dalla peculiarità dello statuto legale della specifica società, la giurisdizione della Corte dei conti è stata ravvisata da ultimo anche con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti di un più vasto sottoinsieme di società a partecipazione pubblica: le cosiddette società in house, per tali dovendosi intendere quelle dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, che esplichino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici (si veda, tra le altre, Sez. un. 26283/2013). Si è reputato che una siffatta società, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non si ponga davvero in rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì come una sua longa manus, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa, di talchè il danno arrecato al patrimonio sociale si configura in tal caso come danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo all'amministrazione medesima.

Nè le considerazioni svolte nella sentenza qui impugnata, nè quelle sviluppate nelle contrapposte difese delle parti contengono elementi nuovi, rispetto a quelli già a suo tempo valutati da questa corte, onde non si manifestano ragioni valide per discostarsi dalle coordinate tracciate in materia dalla giurisprudenza cui si è fatto cenno.

Rispetto a quelle coordinate occorre però verificare come si presenta la specifica situazione dell'Anas s.p.a. Non senza incidentalmente aver ricordato che, con riguardo all'Anas medesima, le Sezioni unite di questa corte hanno ravvisato in passato la giurisdizione della Corte dei conti in giudizi di responsabilità amministrativa promossi nei confronti di amministratori e dipendenti per fatti commessi in epoca compresa tra il 1998 ed il 2001, quando l'Anas aveva veste di ente pubblico economico, prima che il D.L. n. 138 del 2002, art. 7, comma 1 (convertito con modificazioni con L. n. 178 del 2002) ne disponesse la trasformazione in società per azioni (Sez. un. n. 8492/2011). Premesso, allora, che l'attuale statuto sociale dell'Anas non presenta caratteristiche tali da farla ricomprendere nel novero delle società in house, quali sopra richiamate, si tratta in definitiva di comprendere se la trasformazione dell'Anas in società per azioni disposta dalla legge ne abbia davvero comportato il mutamento della natura giuridica - da ente pubblico economico a società di diritto privato - o se invece non ne abbia intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria, senza per questo incidere sulla reale natura del soggetto.

In questo secondo senso si è già ripetutamente espressa (sia pure ad altri fini) la giurisprudenza del Consiglio di Stato, affermando senz'altro che la trasformazione dell'Anas, disposta dal D.L. n. 138 del 2002, art. 7 convertito nella L. n. 178 del 2002, ha avuto incidenza concreta soltanto sulla fase gestionale del soggetto, permanendo sia la natura pubblica del nuovo organismo sia i poteri pubblicistici propri dell'ente proprietario delle autostrade e strade statali ad esso affidate (vedi, ad esempio, Cons Stato 24 febbraio 2011, n. 1230, e 24 maggio 2013, n. 2829).

Tali conclusioni appaiono condivisibili, sia pure con l'ovvia avvertenza che non occorre in questa sede definire in termini generali la natura giuridica dell'Anas s.p.a., bensì soltanto valutare se quest'ultima presenti caratteristiche specifiche tali da far ritenere che il suo patrimonio abbia conservato i connotati pubblicistici che sono l'indispensabile presupposto della giurisdizione contabile e che, correlativamente, coloro i quali per essa agiscono incidendo su quel patrimonio rientrino nel novero dei soggetti ai quali detta giurisdizione si estende.

Depone in questo senso, anzitutto, la genesi stessa dell'Anas s.p.a., direttamente derivante da un atto normativo e non, come è naturale in società di diritto privato, da un atto negoziale, ancorchè posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza della capacità di agire iure privatorum che ad essa compete. Sotto questo profilo appare quindi lecito adoperare, a tal proposito, la definizione di "società legale": società che, perciò stesso, si pone su un piano diverso dal fenomeno negoziale previsto e disciplinato dal codice civile, ancorchè possa mutuarne, per espressa previsione di legge, una o più caratteristiche.

Non meno indicativa - ed evidentemente correlata al suaccennato carattere legale della società - è la circostanza che il suo statuto e le eventuali successive modificazioni di esso debbano essere approvati con decreto ministeriale, e che sempre con decreto ministeriale sia determinato il capitale sociale, al quale i residui passivi spettanti all'Anas sono conferiti mediante un atto amministrativo del competente ministero (art. 7, cit., commi 4 e 5).

Ma il permanere dei connotati pubblicistici dell'Anas è testimoniato anche da ulteriori significative disposizioni.

Viene qui in evidenza il comma 6 dell'articolo citato, che espressamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze le azioni sociali e stabilisce che i relativi diritti debbano essere esercitati di concerto col Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per ciò stesso non solo escludendo radicalmente ex lege la possibilità della coesistenza di un azionariato privato, ma improntando l'esercizio dei diritti sociali ad un paradigma - quello del concerto interministeriale - palesemente ispirato al modello dell'agire amministrativo, ben più che negoziale. E viene in evidenza altresì la disposizione (art. cit., comma 1-quinquies) che attribuisce all'Anas medesima le entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali, relativamente ai quali essa esercita i diritti ed i poteri dell'ente proprietario in virtù della concessione attribuitale dalla legge; quella che le conferisce una serie di funzioni di natura pubblica inerenti alle strade statali (i compiti di cui al D.Lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, art. 2, comma 1, lett. da a) a g), nonché l), alle quali è connesso anche l'esercizio di potestà autoritativa (ivi compreso l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale ed il potere di approvare i progetti dei lavori di costruzione e di emanare gli atti dei procedimenti espropriativi); quella che espressamente sottopone l'Anas s.p.a. al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dalla L. 21 marzo 1958, n. 259, art. 12 e l'autorizza ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (art. 7, cit, comma 11); e quella per cui il rapporto di lavoro del personale dipendente in essere al momento della trasformazione resta disciplinato dalle disposizioni proprie dei rapporti di lavoro instaurati con enti pubblici economici (art. cit., comma 9).

Se ciascuna di siffatte peculiarità legali dovesse venir considerata isolatamente, potrebbe non necessariamente - si badi - essere sufficiente a smentire la natura privata di un ente che dalla stessa legge è qualificato come società per azioni ed il cui statuto, per il resto, appare effettivamente modellato secondo lo schema usuale ad una tale forma societaria. Nè s'intende certo contestare che detta qualifica di società azionaria sia sempre e comunque irrilevante nella molteplice varietà dei rapporti che all'Anas possono far capo, ai fini dell'individuazione della disciplina giuridica di volta in volta applicabile a tali rapporti. Ma l'insieme e l'intrinseca reciproca connessione delle suaccennate peculiarità legali, trattandosi di verificare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in tema di azioni di responsabilità esercitabili nei confronti degli organi e dei dipendenti dell'Anas ed avuto riguardo alle finalità di pubblica tutela per le quali il legislatore ha istituito quella speciale giurisdizione, che renderebbero del tutto ingiustificato un regime giuridico diverso da quello applicabile alla responsabilità di organi e dipendenti di un vero e proprio ente pubblico economico, vale a persuadere che, per ragioni specificamente inerenti al regime legale suo proprio (al pari della Rai s.p.a. e dell'Enav s.p.a., analogamente connotate da uno specifico regime legale loro proprio), l'Anas medesima non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali risulta non decisiva l'adozione del modello organizzativo corrispondente a quello di una società azionaria per gli aspetti non altrimenti disciplinati in chiave pubblicistica.

Donde la necessità di riconoscere la giurisdizione della Corte di conti nel giudizio di responsabilità instaurato dalla Procura della Repubblica presso detta corte nei confronti degli organi e dei funzionari dell'ente, come è il caso nella specie del sig. G., non solo per i danni direttamente cagionati all'immagine del Ministero dell'economia e delle finanze, quale socio unico dell'Anas s.p.a., ma anche per quelli inferti al patrimonio dell'Anas medesima.

P.Q.M.

La corte rigetta il ricorso, dando atto, ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo, a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso a norma del citato art. 13, comma 1 bis.

Così deciso in Roma, il 1 luglio 2014.

Depositato in Cancelleria
il 9 luglio 2014