

23332/09

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo	Carbone	Primo	Presidente
Dott. Salvatore	Senese		Presidente di sezione
Dott. Antonino	Elefante		Presidente di sezione
Dott. Guido	Vidiri		Consigliere
Dott. Massimo	Oddo		Consigliere
Dott. Lucio	Mazziotti di Celso		Consigliere
Dott. Antonio	Segreto		Consigliere
Dott. Salvatore	Salvago		Consigliere
Dott. Francesco	Tirelli		Cons. rel.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto da:

Muscattello Domenico, Misasi Antonio e Brugnoli Marco, elettivamente domiciliati in Roma, via Bocca di Leone 78, presso lo studio degli avv. Antonio Romei e Curzio Cicala, che li rappresentano e difendono giusta delega in atti;

- ricorrenti -

contro

Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, Se-

Oggetto

AZIONE PER  
DANNO AD ENTE  
PUBBLICO

R.G.N. 132/08

Cron. 2332

Rep.

Ud. 27/10/2009

2009

1174

zione Giurisdizionale per il Lazio,  
con sede in Roma, via A. Baiamonti 25;

- **controricorrente** -

e nei confronti di

Grumberg Giorgio, Carbonari Giuliano, Cantelmo Raffaele, Di Vincenzo Beniamino, Di Vincenzo Luciano, Visconti Maurizio, Ljioi Giacomo e Codispoti Pasquale;

- **intimati** -

OGGETTO: Azione di danno erariale. Regolamento di giurisdizione.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 27/10/2009 dal Relatore Cons. Francesco Tirelli;

Sentito l'avv. Cicala;

Letta la requisitoria del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Vincenzo Gambardella, il quale ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione del giudice contabile;

**La Corte,**

rilevato che con contratti stipulati nell'anno 1996 e poi prorogati fino al 30/4/2002, l'INPDAP ha affidato la gestione di una parte del proprio patrimonio immobiliare all'ATI costituita fra la mandataria srl AGIED e le mandanti Savia Immobiliare

srl, Imperatore Adriano srl e Giannini srl;

che in base agli accordi, l'ATI avrebbe dovuto, fra l'altro, provvedere al pagamento dei fornitori previo controllo ed invio all'INPDAP delle relative fatture, che in mancanza di rilievi da parte dell'ente, avrebbero dovuto intendersi come approvate dopo il decorso di un certo periodo di tempo; che una successiva verifica ispettiva ha permesso tuttavia di accertare che in questo modo, l'INPDAP aveva finito per pagare dei rilevanti importi per lavori mai eseguiti e, più precisamente, euro 6.760.289,54 per il filone riferibile alla AGIED ed euro 3.162.228,78 per il filone riferibile alla srl Imperatore Adriano;

che le risultanze dell'anzidetta verifica sono state trasmesse anche all'autorità giudiziaria, che ha disposto il rinvio a giudizio per associazione a delinquere e truffa di varie persone, fra cui Muscatello Domenico, perché "quale presidente del consiglio di amministrazione (dal 2/6/99 al 22/3/2002) dell'AGIED srl - società concessionaria dell'INPDAP per la gestione di vari immobili di proprietà dell'Istituto, ricompresi nel lotto 13 (Lazio sud), agiva come promotore dell'associazione e si incaricava di curare i rapporti di natura am-



ministrativa ed economica con l'INPDAP, nell'ambito dei quali veniva conseguito il profitto illecito", Brugnoli Marco, perché "quale dirigente dell'AGIED srl, specificamente addetto alla gestione dei rapporti con l'INPDAP e la ASEP srl attinenti la manutenzione degli immobili dell'INPDAP, agiva come promotore dell'associazione e si incaricava di curare i rapporti sia di natura amministrativa ed economica che di natura tecnica con l'INPDAP, nell'ambito dei quali veniva conseguito il profitto illecito, nonché i rapporti con la ASEP srl, nel cui contesto venivano articolati i presupposti per la consumazione delle truffe" e Misasi Antonio perché "quale amministratore delegato (dal 18/6/99 al 24/4/2002) della AGIED srl agiva come partecipe dell'associazione ed interveniva nella redazione e nella stipula dei necessari atti formali";

che con atto notificato il 23/3/2007, il Procuratore Generale della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio, ha citato, assieme ad altri, il Muscatello, il Brugnoli ed il Misasi per sentirli condannare al risarcimento del danno patito dall'INPDAP ed indicato in complessivi euro 9,922.518,32;

che i summenzionati convenuti si sono costituiti in

giudizio, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice adito, per far dichiarare il quale hanno poi presentato istanza ex art. 41 cpc, chiedendo alla Suprema Corte di voler rispondere ai seguenti quesiti: "se, in presenza di rapporto di gestione d'immobili fra la pubblica amministrazione (INPDAP) e società di capitali (Agied srl), la giurisdizione contabile è estensibile, o meno, anche agli amministratori e ai dipendenti della società di capitali stessa, pur non essendo stato fatto valere nell'atto di citazione della Procura Regionale della Corte dei Conti un'ipotetica situazione di "funzionario di fatto" in capo agli amministratori e dipendenti medesimi" e

"se, in presenza di rinvio a giudizio penale riguardante possibili fattispecie criminose, potenzialmente foriere di danno all'erario, integra difetto di giurisdizione il fatto che la Procura Regionale della Corte dei Conti, nel citare in giudizio i pretesi responsabili, faccia esclusivo riferimento al decreto di rinvio a giudizio, senza avere effettuato alcuna attività d'indagine contabile";

che il Procuratore Generale della Corte dei Conti ha resistito con controricorso, concludendo per

l'affermazione della giurisdizione del giudice contabile;

che così riassunte le rispettive posizioni delle parti, osserva il Collegio che con sentenza n. 11654/2008, queste Sezioni Unite hanno stabilito che "dopo la entrata in vigore dell'art. 1, ultimo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una p.a. e non più dal quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, sì che detta giurisdizione sussiste anche con riguardo a fatti posti in essere da amministratori e dipendenti di enti pubblici economici (C. Cass. 3367/2007, 14101/2006) o da soggetti privati (C. Cass. 4511/2006)";

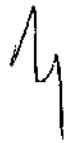
che la predetta affermazione dev'essere peraltro apprezzata alla luce di quelle altre pronunce secondo le quali occorre, altresì, che fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico leso sussista un rapporto d'impiego o, quanto meno, di servizio (C. Cass. 13057/1997, 439/2000, 7946/2003 e 10870/2008);

che per incardinare la giurisdizione della Corte

dei Conti, è dunque necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema sopra indicato, afferendo invece al merito ogni problema relativo all'effettiva esistenza del danno e del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore (v., in tal senso, C. Cass. 2283/2008 e 2287/2008, che hanno dichiarato l'ianmissibilità di due regolamenti volti a contestare l'esistenza della giurisdizione contabile perché all'epoca dei fatti i ricorrenti non avevano, a loro dire, ricoperto la carica pubblica indicata dal Procuratore Generale);

che nel caso di specie i ricorrenti non hanno però contestato l'esattezza della ricostruzione compiuta (in parte qua) dal Procuratore Generale, ma l'hanno anzi richiamata per sostenere che proprio dalla stessa emergeva inequivocabilmente che il rapporto di servizio non si era costituito fra di loro e l'INPDAP, ma fra quest'ultimo e l'AGIED che si era aggiudicata l'appalto;

che il problema così posto è già venuto all'esame di questa Corte in una fattispecie caratterizzata dalla concessione ad una Confcooperative di un finanziamento regionale per l'attuazione di un pro-



gramma volto alla promozione della cooperazione; che anche in quel caso il presidente ed il direttore generale della Confcooperative, citati in giudizio per aver danneggiato la Regione attraverso la richiesta di rimborsi non dovuti e l'utilizzazione di parte del finanziamento per scopi diversi da quelli previsti, avevano eccetto il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti perché l'unica ad entrare in rapporto con l'ente finanziatore era stata la persona giuridica da loro amministrata;

che con sentenza 22513/2006, le Sezioni Unite hanno però confermato la giurisdizione della Corte dei Conti, stabilendo che appartenevano ad essa pure le cause di responsabilità amministrativa per danno erariale cagionato dagli amministratori di un ente privato destinatario di contributi irregolarmente distratti dal fine pubblico cui erano destinati;

che alla medesima conclusione deve pervenirsi anche nel caso di specie, in cui il Procuratore Generale ha contestato ai convenuti di essersi giovati della loro posizione di sostanziali compartecipi del procedimento deliberativo ed esecutivo della spesa per assicurarsi un indebito profitto a

scapito dell'INPDAP, fraudolentemente indotto a confidare nella effettiva spettanza di somme in realtà non dovute;

che una prospettazione del genere vale infatti ad evocare la giurisdizione contabile perché addebita in definitiva ai ricorrenti di aver provocato un danno ingiusto all'ente pubblico con il quale avevano instaurato una relazione funzionale capace comunque di calarli all'interno dei suoi meccanismi gestionali;

che non serve in contrario rammentare che l'incarico di sovrintendere al patrimonio era stato affidato all'AGIED, perché pur essendo indubbiamente vera, tale circostanza non può essere enfatizzata al punto da sostenere che quando interagivano con l'INPDAP, i ricorrenti lo facevano nella loro veste di amministratori o dipendenti della società che, pertanto, sarebbe l'unica ad avere intrecciato un rapporto di servizio con l'ente;

che trattasi all'evidenza di una forzatura inaccettabile perché volta ad estremizzare una situazione giuridica al fine di sovrapporla alla realtà fattuale e relegare in secondo piano quello che, invece, non può essere trascurato e, cioè, che (almeno in tesi) vi fu contatto continuo, prolun-



gato e diretto fra l'INPDAP ed i ricorrenti che ne approfittarono per il soddisfacimento di un loro personale interesse diverso da quello della società per la quale lavoravano;

che essendosi concretizzato nello svolgimento di attività che, altrimenti, avrebbero dovuto essere compiute dallo stesso INPDAP, tale (asserito) contatto basta a postulare anche con i ricorrenti (oltre che con la società) l'esistenza di un rapporto di servizio che, per giurisprudenza oramai consolidata, ricorre ogni qual volta un soggetto venga investito del compito di porre in essere un'attività dell'amministrazione, senza che a tal fine rilevi né la natura (pubblica o privata ovvero fisica o giuridica) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura, che può scaturire non solo da un provvedimento o da un contratto, ma anche da un mero fatto (C. Cass. 7946/2993, 5163/2004, 20132/2004 e 22513/2006) o, come nella di specie, da un rapporto organico o di lavoro con la società concessionaria dell'ente pubblico (v., al riguardo, anche C. Cass. 400/2000, che ha ravvisato l'esistenza di un rapporto di servizio in capo ad "un soggetto che per i rapporti che aveva con gli amministratori della cooperativa (destina-



taria del finanziamento pubblico), si era trovato di fatto ad avere il maneggio di quel denaro"); che ad ulteriore riprova dell'esattezza della soluzione prescelta (e condivisa pure da C. Cass. 2009/15599 e 2009/17347, pronunciate proprio in fattispecie relative alla gestione del patrimonio immobiliare dell'INPDAP), non sembra inutile ricordare che la normativa di settore mira a garantire il risarcimento del danno erariale, che intaccando il patrimonio di soggetti pubblici e nuocendo, di conseguenza, all'intera comunità, deve trovare necessariamente ristoro nel superiore interesse della collettività;

che questo essendo stato l'obiettivo del legislatore, ne deriva che fra due possibili interpretazioni è certamente più aderente al sistema quella che aumenta il numero degli obbligati e non quella che li diminuisce, "salvando" per di più proprio coloro che avendo cagionato materialmente il danno per scopi addirittura criminosi, dovrebbero essere i primi a rispondere (in ogni sede) delle conseguenze negative del loro operato;

che tanto precisato, rimane unicamente da ribadire, sulla scia di C. Cass. 822/1999, 2004/22277, 2283/2008 e 2287/2008, che il magistero contabile

è del tutto indipendente da quello penale cosicché pure nel caso in cui il Procuratore Generale agisca per il medesimo fatto materiale, limitandosi a richiamare le accuse o gli elementi emersi nel giudizio penale, si può porre esclusivamente un problema di accoglibilità della domanda, ma non di giurisdizione della Corte dei Conti; che non occorre provvedere sulle spese, stante la qualità di parte in senso solo formale del contro-ricorrente Procuratore Generale;

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, pronunciando aul ricorso, dichiara la giurisdizione della Corte dei Conti.

Roma, il 27 ottobre 2009

IL PRESIDENTE

*Vincenzo Ferraro*

IL PRESIDENTE  
*[Signature]*  
D. 4/10/2009  
4/10/2009  
*[Signature]*