

Civile Sent. Sez. U Num. 15979 Anno 2022

Presidente: SPIRITO ANGELO

Relatore: FERRO MASSIMO

Data pubblicazione: 18/05/2022



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Oggetto: società a  
partecipazione pubblica -  
sostegno finanziario dagli  
enti pubblici partecipanti -  
controlli - azione di  
responsabilità per danno  
erariale verso gli  
amministratori della società  
e quelli degli enti pubblici -  
giurisdizione - questioni

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI**

R.G.N. 15248/20

omissis

**RAGIONI DELLA DECISIONE**

Considerato che:

1. nel motivo si contesta l'affermato diniego della giurisdizione contabile, avendo la sentenza impugnata frainteso la responsabilità che, invocata a carico degli amministratori della società UTM e di quelli pubblici (degli enti regione e provincia partecipanti al capitale della prima), si riferiva al danno diretto causato proprio alla Regione Umbria (per delibere connesse all'erogazione di contributi pubblici) e alla Provincia di Perugia (per delibere di prestiti) e non a quello subito dalla società investita del servizio di TPL (su gomma e ferro) e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria (di

pertinenza regionale); in particolare, avendo riguardo – al di là del merito – al danno prospettato, il contestato diniego era errato quanto agli amministratori, a prescindere dalla natura giuridica (se concessione o meno) del rapporto fra ente e società UTM, ciò che conta essendo l'affidamento a questa della gestione di un servizio, in cui la società era subentrata rispetto a quelli già in essere con le società consortili prima affidatarie (TPL su gomma) ovvero trasferiti dallo Stato (TPL su ferro), continuando inoltre – in una condotta di *mala gestio* - a percepire compensi regionali, al pari di quelli in corrispettivo per la predetta manutenzione e rilevando la partecipazione di regione, provincia e altri enti pubblici umbri, ai fini dell'art.12 co.2 d.lgs. n. 175 del 2016, senza decisività della insussistenza dei tratti di società *in house*;

2. quanto agli amministratori e consiglieri dei due enti pubblici territoriali, la responsabilità era stata esclusa sull'erronea qualificazione di soggetti rappresentanti del socio pubblico e confondendo tale titolo con il merito, riferito all'ipotesi di danno ex art. 12 co.2 d.lgs. n. 175 del 2016, omettendo di considerare il diverso presupposto degli artt.33 d.lgs. n. 76 del 2000 e 93 d.lgs. n. 267 del 2000 e dunque la condotta assunta dai convenuti nella qualità di componenti la giunta ed il consiglio regionale, nonché il consiglio provinciale, per atti cui avevano contribuito; posto che il cit. art.12 non esaurisce le ipotesi di *mala gestio* ed attiene alla perdita di valore della quota partecipata, non al comune danno diretto cagionato dagli amministratori pubblici;

3. osserva preliminarmente il Collegio che il ricorso, nel richiamo agli atti introduttivo e d'appello, alle delibere assunte dagli enti pubblici regione e provincia, nonché alla condotta gestionale della società UTM, ha operato una sintesi intelligibile, per categorie di comportamenti censurati e veste assunta dai rispettivi autori, di una tipologia di danno univocamente riferita – pur nelle due classi di addebito contabile - proprio alla Regione Umbria e alla Provincia di Perugia; in particolare, le qualificazioni adottate per le delibere degli enti ben coesistono con quella pluralità di determinazioni che comunque hanno posto capo a decisioni aventi per effetto il cd.

tamponamento della crisi di liquidità della società, interponendosi come erogazioni di nuova finanza e sua dilazione recuperatoria, sotto forma di contributi, erogazioni, prestiti, da un lato e, avendo riguardo alla gestione della società, *mala gestio* nella conduzione anche finanziaria del servizio TPL e di manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, dall'altro; siffatta considerazione sottrae fondamento alle eccezioni di non autosufficienza del ricorso ovvero difetto di legittimazione passiva (Bartolini); resta peraltro estraneo al presente giudizio ogni sindacato di merito sull'eventuale fondamento della dedotta e rispettivamente respinta responsabilità contabile, ponendosi la razionalità delle delibere e delle condotte gestorie, rivendicata in rapporto alla stabilità del valore della partecipazione in UTM e all'interesse pubblico degli enti, su di un piano secondario rispetto alla *causa petendi* in cui si è concretizzata l'azione del Procuratore presso la Corte dei Conti; è da ribadire che la giurisdizione si determina in base alla domanda e per essa *«rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione»* (Cass. s.u. 20350/2018);

4. va poi respinta l'eccezione di irricevibilità o inammissibilità del ricorso, per via di notifica proveniente da indirizzo di posta elettronica certificata del mittente che, non risultando dai registri PPAA del Ministero della Giustizia, inficerebbe di nullità l'atto così spedito, a propria volta non corredato da relata di notifica su documento separato in firma digitale (Allegrini ed altri); in realtà, in primo luogo, la relata di notifica del ricorso risulta riferita ad atto, in formato integrale pdf, firmato digitalmente, allegato al messaggio di PEC del 9.6.2020, con attestazione di conformità del documento analogico rispetto all'originale in versione informatica; può dunque dirsi integrato il principio, statuito da questa Corte (Cass. 20039/2020, Cass. 6912/2022) per cui la copia analogica della ricevuta di

avvenuta consegna, completa di attestazione di conformità, e idonea a certificare l'avvenuto recapito del messaggio e degli allegati, salva la prova contraria, di cui è onerata la parte che sollevi la relativa eccezione, dell'esistenza di errori tecnici riferibili al sistema informatizzato, deduzione e prova non fornite; tale criterio di raggiungimento dello scopo (Cass. s.u. 23620/2018, 7665/2016 e poi Cass. 2961/2021), inoltre, integra l'ulteriore osservazione circa il valore equipollente della provenienza della notifica da indirizzo di posta elettronica istituzionale della Corte dei Conti ([procura.generale.atticassazione@corteconticert.it](mailto:procura.generale.atticassazione@corteconticert.it)), rinvenibile nel rispettivo sito (<https://www.corteconti.it/HOME/ricerca>) e dunque non incompatibile, anche ai sensi dell'art.3bis, primo comma, secondo periodo, della legge 11 gennaio 1994, n. 53 e per le sue peculiarità, con la più stringente regola – invocabile peraltro come principio generale nella sola collocazione istituzionale per le prerogative di notifica per gli avvocati - secondo cui *La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi*;

5. né vale osservare che, per l'art.16ter decreto legge 18 ottobre 2012, n.179, ricorrerebbe una definizione chiusa di *pubblici elenchi*, ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia giudiziaria con rinvio a quelli previsti dagli articoli 6-bis, 6-quater e 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dall'articolo 16, comma 12, del decreto n.179 del 2012, dall'articolo 16, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, (convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), nonché per il registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia ovvero (ai sensi del comma 1-ter) dell'*Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi* (art.6ter d.lgs. 7 marzo 2005, n.82); invero, è fatto obbligo alle amministrazioni aggiornare gli indirizzi dell'Indice, la cui gestione è affidata all'AGID, mentre l'eventuale incompletezza dell'elenco dei domicili digitali costituisce ipotetica ragione di responsabilità dirigenziale (ex art.6ter co.3 d.lgs. n. 82 del 2005) ma non inficia la regolare provenienza dell'attività notificatoria da indirizzo PEC comunque ricompreso tra quelli indicati dall'amministrazione pubblica stessa,

così come – anche a voler richiamare la medesima regola di reciprocità dell'art.3bis co.1 secondo periodo legge n.53 del 1994, oltre la riserva degli atti dei professionisti ed almeno come principio generale – sarebbe valida la ricezione allo stesso indirizzo PEC di atti e comunicazioni da terzi; d'altronde l'art.16ter, co.1ter, d.l. n.179 del 2012, laddove menziona la pluralità dei domicili digitali per la medesima P.A. nell'elenco tenuto da AGID ai sensi del cit. art.6ter d.lgs. n. 82 del 2005 (CAD), indica come riferimento di notificazione (passiva) *l'indirizzo di posta elettronica certificata primario indicato, secondo le previsioni delle Linee guida di AgID, nella sezione ente dell'amministrazione pubblica destinataria*, così conferendo almeno rilevanza ad indirizzi dell'ente pur se non inclusi nel registro;

6. al contempo, la maggiore rigidità del sistema delle notifiche digitali, imponendo la notifica esattamente agli indirizzi oggetto di elencazione accessibile e registrata, realizza il principio di elettività della domiciliazione per chi ne sia destinatario, cioè soggetto passivo, associando tale esclusività ad ogni onere di tenuta diligente del proprio casellario, laddove nessuna incertezza si pone invece ove sia il mittente a promuovere la notifica da proprio valido indirizzo PEC, come nel caso; infine, e come anticipato, *«la costituzione del destinatario della notificazione, che abbia dimostrato di essere in grado di svolgere compiutamente le proprie difese»* (Cass. 2961/2021) sottrae rilevanza all'ipotizzata irregolarità, avendo pienamente la notifica raggiunto lo scopo (Cass. s.u. 23620/2018) senza alcuna incertezza in ordine alla sua provenienza e all'oggetto dell'impugnazione esperita dalla Procura notificante;

7. la sussistenza della giurisdizione contabile è stata prospettata dal Procuratore generale ricorrente avendo riguardo, per quanto qui di residuo rilievo, alla responsabilità riferita a: a) gli amministratori di una società (UTM) investita del servizio di trasporto pubblico locale (su ferro e gomma) oltre che della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà regionale; b) gli amministratori dei due enti pubblici (Regione Umbria e Provincia di Perugia) partecipanti al capitale della società stessa; c) le condotte di alimentazione finanziaria (erogazioni, prestiti) adottate, con



delibere dei due enti pubblici, a sostegno di una società in crisi e, rispettivamente, la *mala gestio* societaria dei suoi amministratori per il ricorso a quegli ulteriori sostegni e l'omesso controllo sull'attività manutentiva della citata infrastruttura pubblica; d) il danno diretto subito dai predetti enti pubblici, titolari del servizio svolto da UTM e partecipanti al capitale sociale;

8. ritengono queste Sezioni Unite che la duplicità di categorie soggettive colpite dall'azione di responsabilità contabile, per come esercitata, non impedisca l'esame preliminare di alcune obiezioni comuni dei controricorrenti, ricavabili in adesione a parti decisive delle statuizioni della sentenza impugnata;

9. non è in primo luogo di ostacolo a conoscere in astratto l'azione di responsabilità contabile da parte della Corte dei Conti la configurazione del danno diretto – sulla cui fondatezza, ovviamente, sarebbe in ogni caso chiamato a pronunciarsi il giudice della invocata giurisdizione – quale prospettato per regione e provincia, non solo per la sua chiara enunciazione come autonomo nell'iniziativa del Procuratore generale contabile, ma in quanto la partecipazione al capitale della società UTM non circoscrive, per l'ente pubblico, il perimetro dei pregiudizi - in astratto passibili - alla sola perdita di valore della quota o della consistenza azionaria possedute (danno per cui il Procuratore non ha agito); l'autonomia di tale pregiudizio, a rilevanza contabile (ribadita con l'ammissibilità delle due giurisdizioni, reciprocamente indipendenti, da Cass. s.u. 15770/2021, 36205/2021, 5978/2022), si estende in latitudine ad ogni nocumento, patrimoniale o non (come il danno all'immagine), che sia la conseguenza diretta di un uso *contra jus* delle risorse pubbliche comunque affluite ad un soggetto anche di diritto privato, come nella fattispecie, alimentato con sostegno finanziario e per lo svolgimento di un'attività disegnata tra i servizi pubblici (nel caso, TPL su gomma e ferro, manutenzione della rete infrastrutturale ferroviaria regionale); né soccorre, sul punto, l'indirizzo di questa Corte, di applicazione generale o propria del settore delle imprese ferroviarie (Cass. s.u. 11983/2017, 30978/2017, 1159/2015), che ha considerato i soli tratti

privatistici delle *holding*, con l'assenza della società *in house providing*, per affermare la giurisdizione ordinaria e tuttavia in tema della ben diversa azione di responsabilità (civile) degli amministratori;

10. non è poi, in secondo luogo, ostativa alla configurazione di una astratta responsabilità contabile l'insorgenza di un danno subito dagli enti in quanto tali (e dunque non alla stregua e nei limiti dell'interesse proprio di soci) partecipanti al capitale di una società che non sia definibile *in house*, non rivestendo la previsione dell'art.12 co.2 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 [TUSP] portata delimitatrice ovvero abrogatrice della comune responsabilità per danno erariale ai sensi degli artt.33 d.lgs. 28 marzo 2000, n.76 (poi replicato nell'art.71 del d.lgs. 23.6.2011, n. 118) che afferma, per amministratori e dipendenti della regione, la responsabilità per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, nei casi e limiti della legge 14 gennaio 1994, n.20, così come l'art.93 d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 fa per gli amministratori e dipendenti di altri enti locali; anche su tale punto, non è pertinente il riferimento all'indirizzo di questa Corte laddove ha escluso la «*giurisdizione del giudice contabile in tema di azione di responsabilità per mala gestione imputabile agli organi sociali e ai dipendenti quando ne sia derivato un pregiudizio a carico del patrimonio di una società partecipata da enti pubblici, a meno che questa non possa essere qualificata come società in house providing, mera longa manus della pubblica amministrazione partecipante, con conseguente equiparazione al danno erariale del pregiudizio che gli atti di mala gestione abbiano arrecato al suo patrimonio*» (Cass. s.u. 11918/2018); vi appare evidente, infatti, la stretta inerenza della puntuale *ratio decidendi* riportata ad una fattispecie che, in negativo (assenza di regime *in house providing*, indistinzione del danno alla società dal danno erariale), qualifica essa stessa la portata delimitatrice della restrizione al solo plesso contabile della giurisdizione;

11. in terzo luogo, nemmeno costituisce causa di preclusione all'affermazione della giurisdizione del giudice contabile il titolo in base al quale il soggetto investito di un servizio pubblico sia chiamato al relativo svolgimento (Cass. s.u. 7663/2017, 21871/2019), se cioè per specifica

concessione (come pur è dubitato per il TPL e meno per la manutenzione dell'infrastruttura) ovvero vincolo contrattuale; ciò che rileva è sia l'erogazione in via ordinaria di danaro pubblico (Cass. s.u. 19086/2020), sia il sostegno finanziario straordinario chiesto e deliberato; tali sole circostanze, di per sé e tuttavia, non generano l'attrazione nel controllo contabile risarcitorio del relativo impiego rispetto agli scopi dell'azione pubblica, definiti in atto amministrativo da parte dell'ente concedente e poi privatistico dal soggetto beneficiario; ciò che appare indispensabile nella configurazione della *causa petendi* della iniziativa promossa in responsabilità contabile è invero la sussistenza comunque di un rapporto di servizio che, senza entrare in una categorizzazione interpretativa poco rispettosa del principio di necessaria previsione normativa dell'illecito contabile ex art.103 co.2 Cost. (per come Corte cost. n.102 del 1977 ne ha rimesso al legislatore ordinario l'attrazione derogatoria alla giurisdizione non ordinaria), non appare nella specie enunciato;

12. quanto in particolare alla giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli amministratori di UTM, non è contestato che fosse detta società a svolgere il servizio TPL, sulla base del subentro in contratti di servizio già affidati a società consortili poi fuse in essa (trasporto su gomma) e parimenti a seguito del trasferimento statale alla regione con subentro di società alla gestione governativa ed infine fusione in UTM (trasporto su ferro), da un lato e, dall'altro e più direttamente sulla base di un contratto di programma concluso con la regione, la gestione manutentiva della infrastruttura ferroviaria regionale; peraltro nessun rapporto di servizio si è instaurato tra i due enti pubblici territoriali e gli amministratori della società partecipata, ciò elidendo quell'elemento di collegamento istitutivo della giurisdizione contabile che tuttora qualifica la rilevanza del requisito sostanziale-oggettivo rappresentato dal danno erariale; se dunque, *«ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, assume rilievo l'effettivo svolgimento da parte della società privata di funzioni istituzionalmente spettanti all'ente pubblico, mentre è influente la natura privatistica delle*



*prestazioni individuate nella convenzione regolatrice del contratto» (Cass. s.u. 15599/2009, 25495/2009, 21871/2019, oltre che 473/2015), non trova radicamento la giurisdizione contabile ove, come nella fattispecie, può ripetersi che «risulta impossibile imputare personalmente agli amministratori o ad altri soggetti investiti di cariche sociali la titolarità del rapporto di servizio intercorrente tra l'ente pubblico e la società cui sia stato affidato l'espletamento di compiti riguardanti un pubblico servizio» (Cass. s.u. 26383/2013, in motivazione); ne consegue che risulta superfluo esaminare se il danno di cui gli amministratori di UTM sono stati chiamati a rispondere per *mala gestio* circa l'utilizzo del flusso ordinario dei compensi percepiti dalla società per il servizio e corrisposti dall'ente pubblico e ogni altra condotta sollecitante ulteriore alimentazione finanziaria sia stato arrecato direttamente alla pubblica amministrazione ovvero al patrimonio della società e, pertanto, solo in via indiretta agli enti pubblici partecipanti;*

13. sul punto, la tutela dell'interesse erariale, mediante l'azione di responsabilità del Procuratore contabile, ha progressivamente trovato nel nostro ordinamento uno stabile assetto, prima in via giurisprudenziale e, poi, con la sua codificazione nell'art.12 TUSP; infatti, già Cass. s.u. 26806/2009 ebbe a statuire la giurisdizione contabile allorché *«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»* (e poi, *ex multis*, Cass. s.u. 20941/2011, 11139/2017);

14. a sua volta l'art. 12 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ha attuato l'art. 18 della legge n. 124 del 2015, recante "deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", la quale si proponeva il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni

pubbliche, con l'esigenza di "assicurare la chiarezza" secondo principi e criteri direttivi minutamente indicati, tra cui "la distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte...e l'individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa", nonché – per quanto qui d'interesse - la "precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate", la "eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo"; così la generale applicazione della disciplina privatistica appare confermata dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP) ("per tutto quanto non derogato dal presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato") e dall'art. 1, comma 4, del cit. d.lgs. ("restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse; b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni");

15. L'art.12 co.1 TUSP ha dunque per un verso delimitato la giurisdizione contabile al solo "danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house", restando per il resto "i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate ... soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali"; è vero che il legislatore ha evoluto la nozione dapprima focalizzata in via giurisprudenziale (con originaria attrazione della sua soggettività nella sfera pubblica), superando in parte le caratteristiche dell'*in house providing*, cioè - per tutte Cass. s.u. 26283/2013 - la costituzione da parte di uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici

servizi, di cui esclusivamente i medesimi enti possano essere soci, la statutaria esplicazione della propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la gestione per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici; infatti l'art.2 co.1 lett. o) TUSP aggiunge al "controllo analogo" la possibilità che vi sia in tali società (fuoriuscite dalla nozione di P.A., non comparando infatti nella lett. a) art.cit. ed essendo assoggettabili alle procedure concorsuali, ex art.14) "la partecipazione di capitali privati ... nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3", cioè al riparo da controllo esogeno o veti o influenza determinante;

16. nella fattispecie, però, nemmeno per questa via la *mala gestio* degli amministratori di UTM rientra nel perimetro dell'iniziativa possibile del Procuratore contabile che abbia agito per danno erariale, difettando la società, anche *ratione temporis*, della citata connotazione dell'*in house providing* (Cass. s.u. 22712/2019); né in causa è stato posto il tema della esperibilità di altro danno diretto, come quello all'immagine, secondo lo spettro dell'azione ora permessa dall'all. 1 -art.51 co.7 d.lgs. n. 174 del 2016 (CGC) e dall'art.1 co.1 *sexies* l. 20 del 1994, stante la irrilevanza della eventuale condizione soggettiva di "controllo" di UTM da parte degli enti pubblici, ai sensi dell'art. 2, co.1, lett. b) del d.lgs. n. 175 del 2016, per quanto diversa dal "controllo analogo" e la non prospettazione delle prescritte condanne penali definitive per reati contro la P.A.; per questa parte, dunque, il ricorso è inammissibile;

17. quanto alla dedotta responsabilità verso gli amministratori pubblici dei due enti essa risulta esclusa sulla base di plurime *rationes decidendi*, enunciate in graduazione progressiva; a chiusura del sistema, non sussiste in realtà – a confutazione della lettura di specialità offerta dalla Corte dei Conti all'art.12 TUSP rispetto all'art.33 d.lgs. n. 76 del 2000, pag.64 - una assoluta ragione preclusiva alla sua esperibilità, ove sia rappresentato un danno diretto alla P.A., per quanto essa partecipi ad una società di capitali, senza che sia involta la natura *in house providing* della partecipata;

18. come anticipato, non si può affermare che, ai sensi dell'art.12 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, la sola ipotesi di responsabilità contabile - *rectius*, esercizio dell'azione di ristoro del danno erariale in materia di società a partecipazione pubblica - riguarderebbe i relativi amministratori e controllori interni delle società *in house*; la rubrica della disposizione, in primo luogo, intitola la norma alla responsabilità sia dei componenti degli organi sia degli enti partecipanti delle società partecipate; il comma 1, poi, devolve 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*; a sua volta il comma 2 dell'art.12 recita, a mera specificazione del principio enunciato al comma 1, che *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*; si tratta cioè di una norma che ha assunto una portata di chiarimento laddove, individuando una peculiare condotta (quella dei rappresentanti degli enti pubblici nel capitale o di coloro che possono comunque assumere decisioni gestorie inerenti alla stessa partecipazione), ne descrive la matrice di responsabilità pubblicistica aggiungendo, a valore ricognitivo-interpretativo, una mera fattispecie di tipicità organizzativa e dunque fugando ogni astratto dubbio classificatorio;

19. ne deriva che la proposizione principale introduttiva della nozione di danno erariale, per la sua ampiezza (*il danno ... subito dagli enti partecipanti*), non duplica la previsione del primo comma, occupandosi piuttosto di censire la responsabilità di chi, dal lato dell'ente partecipante, abbia agito in termini di causazione del pregiudizio e così tipizzando, a titolo meramente esemplificativo, coloro che hanno mal gestito la partecipazione dall'interno della società partecipata, determinando in modo diretto o condizionando un cattivo utilizzo delle prerogative di socio dell'ente pubblico; ma al contempo la ricomprensione di siffatta specie di danno (conseguente alla condotta dei rappresentanti o titolari del potere di decisione) non



preclude la natura più ampia ed infatti generale della descritta **proposizione** principale, nettamente scolpita nell'affermazione per cui *Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti*; in tali termini, la responsabilità viene qui definita solo in senso oggettivo (con riguardo al danno), lasciando impregiudicata la selezione soggettiva di chi, diverso dai rappresentanti e decisori di cui all'inciso, abbia comunque assunto, ma nell'ente pubblico partecipante (o in una relazione di servizio con esso), una condotta connessa ad attività della società partecipata e causativa in modo diretto del danno all'ente pubblico medesimo;

20. d'altronde, l'ampia formulazione della rubrica dell'art.12 (*Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate*) ed il mancato richiamo nel comma 2 alla, come visto delimitata, vicenda del danno erariale risalente a condotte degli amministratori e dipendenti delle società *in house* di cui al comma 1, non lasciano spazio ad una interpretazione – quale voluta in molte difese dei controricorrenti e – sostanzialmente abrogatrice della regola generale in tema di casi e limiti della responsabilità contabile ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20; anche a volerne ritagliare la portata al solo campo delle società a capitale pubblico, la prospettiva eccepita significherebbe infatti che, al di fuori delle società *in house*, sarebbe sempre, per principio normativo, assente la possibilità di configurare un danno erariale diretto all'ente pubblico partecipante, a prescindere dalla vicenda del titolo di affidamento di un eventuale servizio pubblico o sostegno finanziario assicurato alla società partecipata e della natura pubblica delle risorse (malamente) utilizzate, così irragionevolmente limitando il nesso di collegamento della responsabilità erariale ai soli canoni dell'agire della pubblica amministrazione per il tramite di una società *in house providing*;

21. si tratta di scenario che appare non solo estraneo, come visto, al reticolo normativo dell'art. 12 TUSP ma altresì implausibilmente fatto scaturire piuttosto da una supposta omissione o svista di una norma speciale, così alterando – oltre tutto – l'intero significato del disegno riformatore, quale

contenuto ampiamente nello stesso d.lgs. n. 175 del 2016 e che, in un ampliamento delle modalità di esercizio delle attività pubbliche – come persuasivamente argomentato in requisitoria dal Procuratore Generale – vale a ricomprendere, e non ad espellere, i crescenti casi di P.A. che opera con enti a struttura privatistica cui siano al contempo assegnate finalità di natura pubblico-economica; il TUSP, proprio occupandosi della relazione tra ente pubblico e mere *società a partecipazione pubblica*, devolve la giurisdizione alla Corte dei Conti *nei limiti della quota di partecipazione pubblica*, in ciò confermandola (per il rinvio dell'art.12 secondo periodo al co.2 art. cit.) già per definizione e ben oltre il campo delle società *in house*, così abbracciando anche un'estensione dei *danno patrimoniale o non patrimoniale* in senso diverso da quello restrittivo prospettato nella sentenza impugnata; lo stesso TUSP ha poi cura di disciplinare il migliore e più responsabile utilizzo delle risorse pubbliche in vicende cruciali, come la crisi d'impresa, ad esempio vietando di regola e salvo severe condizionalità le operazioni sul capitale o di finanziamento a favore di società in perdita nel triennio o con ricorso già fatto alle riserve disponibili e addirittura esigendo che i trasferimenti straordinari per servizi di pubblico interesse siano contemplati in un piano di risanamento approvato dall'autorità di regolazione di settore e comunicato alla Corte dei Conti nella prospettiva del riequilibrio entro tre anni e salvo interventi ancor più straordinari (*gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata*) assunti con Dpcm, in concertazione interministeriale e registrazione dell'atto alla Corte dei Conti (art.14 co. 5 TUSP);

22. gli stessi principi sorreggono la sussistenza della giurisdizione contabile invocabile per danno diretto subito da regione e provincia dall'operato dei propri amministratori (dunque, assessori e consiglieri); alla rispettiva responsabilità si attagliano le disposizioni speciali dell'art.71 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (prima, l'art.33 d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, quanto al personale e agli amministratori della regione) e dell'art.1 d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 (quanto al personale e agli amministratori della provincia), norme con identico richiamo al perimetro dei casi e limiti della legge 14

gennaio 1994, n.20 ove essa si applica ai dipendenti delle amministrazioni statali; i fatti rientranti nella responsabilità ad essi ascritti attengono invero alla illegittimità degli atti di sostegno finanziario adottati, in favore della UTM, ma al di fuori delle condizioni di concedibilità, dunque in astratto sindacabili perché irrazionali, illogici ed incongruenti rispetto ai fini pubblici, secondo la prospettazione dell'iniziativa del Procuratore contabile; la giurisdizione della Corte dei Conti sussiste invero allorché «*il rimprovero mosso agli incolpati concerne l'omessa attivazione dei poteri loro attribuiti dalla legge al fine di evitare o contenere il danno provocato al pubblico erario*» (Cass. s.u. 10741/2021),

23. posto che, come visto, nessuna valenza assorbente è propria del citato art. 12 co.1 e 2 d.lgs. n. 175 del 2016 rispetto alla comune responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, il concorso di norme che ne scaturisce, fondando la duplice possibilità di assoggettamento alle diverse azioni di responsabilità (civilistica e contabile), nemmeno risulta circoscritto, nello specifico, con riguardo alle fattispecie delle società partecipate da enti pubblici; a tale conclusione si perviene non solo per quanto già detto in tema di configurazione dell'art.12 TUSP, che – quanto al danno – si limita a descrivere una mera addizione rispetto a quelli più generali, patrimoniali e non patrimoniali, che gli enti pubblici possono subire (co.2); parimenti infatti non assume valore discriminante il riferimento ivi collocato alla *condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi che abbiano agito nell'esercizio dei propri diritti di socio* (cui ha riguardo il caso di Cass. s.u. 4132/2019) poiché il titolo per il quale amministratori regionali e provinciali risultano evocati in causa non ha alcuna attinenza né con il voto, né con il pregiudizio al valore della partecipazione, né, decisamente, con il ruolo da essi svolto che non era quello di *rappresentare* il socio pubblico di capitale o di *decidere* per tale socio ma quello di impersonare la volontà dell'ente pubblico, come tale avendo riguardo all'interesse pubblico, nelle sue prerogative istituzionali esterne rispetto agli atti endosocietari del soggetto partecipato (come ammette, nella propria ricognizione, la cit. Cass. s.u.

4132/2019, riassumendo nello stesso senso qui enunciato il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile in ipotesi di danni cagionati al patrimonio di società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici);

24. d'altronde, vale l'osservazione, qui da ripetersi, che i predetti soggetti sono stati chiamati in causa dal Procuratore contabile proprio in quanto amministratori e consiglieri degli enti pubblici, per atti (le delibere giuntali e di consiglio) adottati con efficacia esterna rispetto all'ente e malamente indirizzate, nei contenuti attributivi di risorse pubbliche e secondo prospettazione, a beneficio della società partecipata dall'ente senza rispetto dei comuni criteri della prudente gestione amministrativa ai sensi della l. n.20 del 1994;

25. tuttavia, osserva il Collegio che la sentenza impugnata ha esplicitamente condiviso il percorso motivazionale della pronuncia di primo grado, altresì ravvisando nell'operato degli amministratori regionali e provinciali una condotta insindacabile nel merito alla stregua di scelte né irragionevoli, né abnormi ed anzi dotate di giustificazione palesata nell'esigenza di non interrompere il servizio TPL, già secondo una valutazione *ex ante* dell'erogazione di risorse pubbliche, senza che la stessa Procura contabile vi abbia contrapposto scelte alternative dirette ad evitare meno genericamente i danni dedotti (pag. 65-74); il riconoscimento esplicito, da parte della Corte dei Conti, dell'impossibilità di valicare il cd. merito amministrativo, in una alla contestata genericità dei rinvii alle disposizioni normative pretesamente violate, inducono pertanto, nella presente sede, ad un corrispondente apprezzamento di insindacabilità della decisione per come assunta, in termini sostanzialmente anche assolutori dalla responsabilità e, come tali, non sovvertibili; il giudice contabile può invero e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità delle azione amministrativa (Cass. s.u. 40549 del 2021);



26. la Corte dei conti pertanto non viola il limite della riserva di amministrazione quando proceda al controllo della giuridicità sostanziale dell'attività amministrativa e cioè a verificare l'osservanza dei richiamati canoni prendendo atto della preferenza assegnabile alla P.A. tra molteplici alternative da operare nell'ambito della ragionevolezza per il soddisfacimento dell'interesse pubblico; nella specie, si è così al cospetto di una *ratio decidendi*, gradata ed essenziale, afferente ai limiti (esterni) della giurisdizione contabile nei confronti della sfera del potere discrezionale della pubblica amministrazione (Cass. s.u. 6820/2017, 11139/2017, 30990/2017, 10774/2018, 30527/2019, 24376/2020) e la cui eventuale erroneità meritale si risolverebbe, ove nella sostanza fatta valere, nel prospettare un *error in iudicando*, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente ai limiti interni della giurisdizione e non alla osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, gli unici deducibili dinanzi alla Corte di cassazione contro le decisioni della Corte dei conti (Cass. s.u. 25208/2020, 19675/2020);

il ricorso va conclusivamente dichiarato inammissibile; non v'è luogo a provvedere sulle spese, in ragione della qualità di parte solo in senso formale del Procuratore generale presso la Corte dei Conti (Cass. s.u. 30990/2017, 3146/2018)

**P.Q.M.**

la Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 maggio 2022

il consigliere estensore  
dott. Massimo Ferro

il Primo Presidente F.F.  
dott. Angelo Spirito