

“Responsabilità erariale e giurisdizione della Corte dei Conti”

Commento all’Ord. Cass. S.U. n. 3100/2022

A cura di Maria Isoldi*

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

PIETRO CURZIO Primo Presidente

GIACOMO TRAVAGLINO Presidente di Sezione

MARIA ACIERNO Presidente di Sez.-Rel.

ALBERTO GIUSTI Consigliere

CHIARA GRAZIOSI Consigliere

GUIDO MERCOLINO Consigliere

CATERINA MAROTTA Consigliere

MILENA FALASCHI Consigliere

ENZO VINCENTI Consigliere

Oggetto: Regolamento di giurisdizione

Ud. 28/09/2021. CC Rgn 29-579/2020

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso R.g. nr. 29579/2020 proposto da:

QCII Basilicata S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata I S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata II S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata III S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata IV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata V S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata VI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata VII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata VIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata IX S.r.l. in

*Dottoressa in Giurisprudenza, Dipartimento di Scienze giuridiche - Università degli Studi di Salerno; tirocinante ex art. 73 D.L.69/2013 presso Corte Suprema di Cassazione.

liquidazione, QCII Basilicata X S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XIV S.r.l. in liquidazione, • "/ QCII Basilicata XV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XVI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XVII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XVIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XIX S.r.l. in liquidazione, 1 QCII Basilicata XX S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXIV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXVI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXVII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXVIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXIX S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXX S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXIV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXV S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXVI S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXVII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXVIII S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XXXIX S.r.l. in liquidazione, QCII Basilicata XL S.r.l. in liquidazione, tutti in persona del liquidatore e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliati in Roma, Piazza San Lorenzo In Lucina 26, presso lo studio dell'avvocato Andrea STICCHI DAMIANI, che li rappresenta e difende

- ricorrenti

contro

GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI - GSE S.p.A., in persona del Direttore della Direzione Affari Legali e Societari pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Piazzale delle Belle Arti 6, presso lo studio degli avvocati Angelo GIGLIOLA e Sergio FIDANZIA, che lo rappresentano e difendono unitamente all'avvocato Antonio PUGLIESE;

- controricorrente

e contro

PROCURATORE REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL VENETO, domiciliato in Roma Via Baiamonti 25, presso gli uffici della Procura Generale della Corte dei Conti;

-controricorrente

nonché contro

Francesco AGRESTI, Mauro DI FIORE, Stefan Johannes HOCHBRUCK, Frank POLLMER;

- intimati

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio R.g. nr. 30985/2019 pendente presso la SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL VENETO;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 28/09/2021 dal Presidente MARIA ACIERNO;

lette le conclusioni scritte del P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale ANNA MARIA SOLDI, che visto l'art. 380 ter c.p.c., ha chiesto che la Corte di Cassazione, in camera di consiglio, affermi che la giurisdizione appartiene al Giudice contabile.

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

1.La Procura Regionale della Corte dei Conti ha, con atto di citazione davanti la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Veneto, convenuto in giudizio la QCII Basilicata s.r.l. oggi in liquidazione, le 40 società QCII Basilicata I-XL s.r.l. dalla stessa controllate nonché i relativi legali rappresentanti, perché ritenuti responsabili di un danno erariale cagionato al GSE (Gestore dei Servizi energetici), derivante dalla indebita percezione di contributi pubblici erogati dall'ente pubblico per la realizzazione di impianti fotovoltaici, quantificabile per il periodo 2009-2017 in euro 44.908.671,05, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali ed alle spese di giustizia. A sostegno dell'azione complessivamente esercitata la Procura contabile ha evidenziato che vi era stata un'indagine eseguita dalla Guardia di Finanza di Venezia e di Bolzano che aveva condotto alla denuncia presso la Procura di Matera di 69 soggetti indagati per truffa aggravata ai danni dello Stato, nonché alla denuncia di alcuni di essi presso la Procura contabile veneta per danno erariale. Dall'indagine svolta era emerso che: la società QCII Basilicata s.r.l., con sede legale originariamente a Padova poi a Bolzano, aveva acquistato nel 2008 nove parchi fotovoltaici in Basilicata, di cui sei con potenza superiore a 1 Mw e tre con potenza superiore a 100 Kw, su particelle catastali contigue, i quali erano stati, secondo la procura contabile, a loro volta fraudolentemente frazionati in 246 impianti di potenza inferiore a 50 Kw e concessi in locazione a 40

società controllate. Successivamente con dichiarazioni non veritiere rese al GSE, le società controllate avevano ottenuto l'ammissione alla tariffa incentivante per la produzione di energia da impianti fotovoltaici con potenza inferiore a 50 Kw, di cui al D.M. 28 luglio 2005 (Primo Conto Energia), oltre che del PMG (prezzo minimo garantito di acquisto dell'energia ceduta) superiore a quello praticato dal mercato per l'energia elettrica, previsto dalla Delibera AEEG n.280/07, a favore dei titolari di impianti di potenza fino a 1000 Kw. La società capogruppo ha così potuto incassare gli incentivi erogati dal GSE a titolo di canone di locazione degli impianti. La percezione degli incentivi suddetti si è protratta fino al 2017, anno in cui il GSE, a seguito di accertate irregolarità, ha disposto provvedimenti di decadenza dai diritti all'incentivazione, con riserva di ripetere integralmente quanto versato, nei confronti delle società controllate. Dagli accertamenti compiuti è derivato che: le società controllate erano prive dei titoli autorizzativi, in quanto le AUR (Autorizzazioni Uniche Ambientali) rilasciate dalla Regione Basilicata alle società Valcerasa s.r.l. e Solar Parks s.r.l. (in origine società aventi diritto di superficie sui terreni, poi trasferito nel 2008 alla QCII Basilicata s.r.l.) non erano state volturate a favore delle società controllate, e pertanto non vi era alcuna corrispondenza tra soggetto titolare del permesso a costruire e ad esercitare gli impianti e soggetto esecutore del progetto; nel corso della realizzazione degli impianti veniva posto in essere un artato frazionamento delle particelle catastali e, per l'effetto, degli impianti fotovoltaici ivi insistenti, al solo fine di accedere fraudolentemente ai contributi pubblici riservati ai piccoli impianti; le società controllate avevano presentato al GSE dichiarazioni non veritiere in relazione alla insussistenza di cause di esclusione dagli incentivi. Tali accertamenti, poi trasfusi nei singoli provvedimenti di decadenza, dimostrerebbero chiaramente l'indebita percezione della tariffa incentivante e del PMG da parte delle società controllate. I provvedimenti di decadenza sono stati poi impugnati dalle società controllate dinanzi al Tar del Lazio-Roma, il quale ha rigettato il ricorso, ritenendo pienamente legittima la disposta decadenza dal beneficio. Così descritte le contestazioni, la Procura contabile, ha notificato alle società del gruppo e a coloro che ne sono stati amministratori per il periodo in esame, invito a dedurre con presentazione delle relative memorie a mezzo dei difensori e, nelle more di instaurazione del giudizio di merito ha proposto ricorso per il sequestro conservativo degli impianti fotovoltaici, dei beni di proprietà degli allora amministratori e delle somme giacenti sui conti correnti intestati alle società. Il sequestro è stato concesso con decreto, inaudita altera parte, dal Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per il Veneto, poi integralmente confermato con ordinanza 6/2020, che ha fissato l'instaurazione del giudizio di merito entro 60gg dal deposito del provvedimento.

2. A seguito dell'azione di responsabilità erariale, la QCII Basilicata s.r.l. ora in liquidazione, le 40 società QCII Basilicata I-XL s.r.l. dalla stessa controllate nonché i loro legali rappresentanti, hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione dinanzi alla Corte di Cassazione, contestando il difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, nel giudizio pendente di responsabilità amministrativa n. 30985/19 -Istruttoria 5 I00078/2019/EVA/DFR. Le censure avanzate dai ricorrenti, riguardano: a) l'insussistenza di una ipotesi di danno erariale, e conseguente esclusione della giurisdizione contabile. Più precisamente, secondo i ricorrenti, anche alla luce del precedente richiamato dalla Procura contabile nell'atto di citazione per giustificare l'azione di responsabilità de qua in punto di giurisdizione (Sent. n. 2/2020 I Sez. Centrale d'Appello della Corte dei Conti, la quale richiama due pronunce delle SS.UU. Sent. N. 18991/2017 e n. 473/2015), ai fini del radicamento della giurisdizione contabile e di un possibile danno erariale che non è sufficiente che si tratti di recupero di fondi pubblici indebitamente percepiti, ma è altresì indispensabile che il recupero sia dovuto ad un utilizzo delle somme ricevute diverso rispetto agli obiettivi per cui erano destinate. La sentenza del 2017, in particolare, avrebbe ritenuto di poter configurare un rapporto di servizio tra il privato percettore degli incentivi e la PA erogatrice, tale da radicare la giurisdizione contabile, solo quando si fosse concretizzato un uso delle somme diverso da quello previsto e non anche quando si fosse prospettata una mera indebita percezione delle somme stesse. Nella specie, invece, non risultava frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione poiché gli incentivi incamerati, secondo l'opinione dei ricorrenti, dovevano ritenersi funzionali a consentire la realizzazione di impianti fotovoltaici ancora tra l'altro perfettamente funzionanti. I ricorrenti, posto che gli scopi non siano stati distratti e che gli impianti siano in esercizio, e dunque insussistendo le condizioni per l'astratta configurabilità del danno erariale e la conseguente *potestas iudicandi* della Corte dei Conti, hanno, pertanto, evidenziato che il GSE debba provvedere, nel caso in cui si accertino violazioni o irregolarità che incidano semplicemente sull'iter amministrativo di erogazione del beneficio, al recupero della somma indebitamente percepita, in autotutela (e nei limiti di cui all'art 21 *nonies* I. 241/90) ovvero dinanzi al Giudice amministrativo. A sostegno del ricorso e della inconfigurabilità di un rapporto di servizio in ragione dell'effettivo conseguimento dello scopo della incentivazione, si è aggiunto che le società ricorrenti hanno richiamato il secondo periodo del comma 3 dell'art. 42 del Dlgs. 28/2011 e successive modificazioni, secondo cui, pur in presenza di violazioni imputabili ai beneficiari della tariffa incentivante, in deroga a quanto previsto dal primo periodo del medesimo comma 3, che impone al GSE in tali casi di disporre la decadenza ed il recupero integrale delle somme erogate, l'ente pubblico debba provvedere alla mera decurtazione dell'incentivo in una misura compresa tra il 10 ed il 50 per cento, in ragione dell'entità delle violazioni.

3. La Procura contabile ha evidenziato, nel proprio controricorso, che, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, non occorre necessariamente lo sviamento delle risorse percepite dallo scopo previsto, ma è sufficiente la concretizzazione dei presupposti per la illegittima percezione delle stesse; sussistendo anche in quest' ultimo caso un rapporto di servizio tra il privato percettore degli incentivi e la PA erogatrice. Inoltre, le risorse erogate dal GSE per incentivare la produzione di energia fotovoltaica hanno natura pubblica, al pari dello stesso GSE il quale, pur essendo formalmente privato, risulta essere interamente partecipato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e assoggettato al controllo della Corte dei Conti. Occorre osservare, infine, che l'azione di responsabilità per danno erariale dinanzi al Giudice contabile opera su un piano diverso rispetto a quello su cui opera l'esercizio della potestà amministrativa del GSE. E infatti, mentre in quest'ultimo caso l'azione si fonda su un'attività provvedimentale del GSE o, comunque, su un'attività riconducibile anche mediatamente, all'esercizio di un potere amministrativo, l'azione di responsabilità per danno erariale non è riconducibile ad un'attività provvedimentale del GSE, ma prescinde da essa, fondandosi invece su altri elementi, quali l'illiceità della condotta delle società ricorrenti, il danno, il nesso di causalità tra danno e condotta, l'elemento psicologico ed il rapporto di servizio.

4. Anche il GSE ha depositato controricorso, ritenendo il regolamento di giurisdizione inammissibile in quanto con esso le società ricorrenti solo apparentemente hanno contestato la sussistenza della giurisdizione contabile, intendendo, in effetti escludere l'esistenza del danno erariale e, conseguentemente formulare una censura di merito nonché infondato sia perché l'accertamento del danno erariale con conseguente ripetizione di quanto corrisposto ma non dovuto, è certamente prerogativa della Corte dei Conti, inteso quale giudice naturale ex art 25 Cost. e 1 co.1 del Dlgs. n. 174/2016 sia per la natura pubblica degli incentivi percepiti indebitamente, del soggetto erogatore nonché l'esistenza di un rapporto di servizio tra il beneficiario e il soggetto erogatore. Infine, il giudizio di responsabilità ha una natura anche restitutoria, non solo risarcitoria e ciò che distingue sindacato amministrativo e sindacato contabile è la diversa funzione loro assegnata. Il primo si sostanzia in uno scrutinio di legittimità dei provvedimenti di decadenza, mentre il secondo si fonda sull'accertamento di una condotta che possa aver provocato un danno all'ente pubblico, secondo un giudizio svolto alla stregua della lex aquilia ex art. 2043 c.c. con la conseguenza che scrutinio del giudice amministrativo e giudizio di responsabilità non sono incompatibili tra loro, potendosi svolgere anche contemporaneamente e condurre a soluzioni differenti.

5. Il Procuratore Generale ha concluso per la giurisdizione del giudice contabile. La G.S.E. ha depositato memoria.

6. I ricorrenti hanno contestato il difetto assoluto di giurisdizione del giudice contabile, lamentando l'insussistenza di una responsabilità amministrativa per danno erariale fondata solo sulla indebita percezione degli incentivi pubblici, erogati in loro favore dal GSE, nel periodo 2009-2017. A sostegno delle proprie argomentazioni hanno richiamato le sentenze delle SS.UU. n.473/2015 e n.18991/2017. Hanno evidenziato, in particolare che nella pronuncia delle SS.UU. n. 18991/2017, la giurisdizione contabile e più esattamente il danno erariale conseguono dalla utilizzazione della somma erogata in modo diverso rispetto a quello per cui è stata riconosciuta così da frustrare lo scopo perseguito dalla P.A. (Cass. SS.UU. ord. N. 5019/2010), e distogliere le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate (Cass. SS.UU. n. 23897/2015). Pertanto, il percettore del finanziamento risponde per danno erariale dinanzi alla Corte dei Conti solo qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico (Cass. SS.UU. n. 1774/2013)". Se, al contrario, le risorse pubbliche abbiano effettivamente soddisfatto tale scopo, e in sede amministrativa si riscontrino irregolarità o violazioni che incidano sull'erogazione del beneficio, allora la materia è sottratta in radice alla giurisdizione contabile, poiché non si produce alcun danno erariale, ma esclusivamente il diritto al recupero di quanto erogato, in sede di autotutela ovvero dinanzi al Giudice amministrativo, in via successiva ed eventuale. Nella specie i contributi erogati in favore delle società controllate sono stati impiegati per la realizzazione di impianti fotovoltaici i quali, ancora perfettamente funzionanti, generano energia green e dunque assolvono allo scopo sotteso all'incentivazione.

7. Si ritiene necessario, in primo luogo, richiamare brevemente la normativa in tema di incentivazione dell'energia fotovoltaica. La Direttiva europea 2001/77/CE che ha introdotto il cd. Conto Energia, è stata recepita nel nostro ordinamento dal D.Igs. n. 387/2003 (come il D.M. 28/7/2005, cd. Primo Conto energia) e dal D.Igs. 28/2011 e s.m.i. 9 Il Primo Conto energia è quello al quale si riferisce l'incentivazione di cui hanno fruito le società controllate e stabilisce i requisiti tecnici minimi degli impianti (ossia, potenza nominale non inferiore a 1 Kw e non superiore a 1000 Kw), la procedura di accesso all'incentivazione nonché gli obblighi gravanti sul soggetto responsabile, quale soggetto che si occupa sia della realizzazione che della gestione dell'impianto. In particolare, per gli impianti di potenza superiore ai 20 Kw ed inferiore ai 50 Kw, come quelli gestiti dalle società QCII Basilicata, si prevede una tariffa incentivante. Per quelli invece di potenza superiore a 50 Kw ed inferiori a 1000 Kw, si prevede il versamento di una cauzione sotto forma di fideiussione bancaria o di polizza assicurativa in favore del GSE. A seguito dell'adozione da parte dell'AEEG (Autorità per l'energia elettrica ed il gas) della Delibera n. 28/2007, accanto alla tariffa incentivante e per gli impianti di potenza fino a 1000 Kw (successivamente, fino a 100 Kw) è previsto un ulteriore beneficio finalizzato

ad agevolare l'accesso indiretto al mercato dell'energia elettrica, consistente nel riconoscimento di un "prezzo minimo garantito" (PMG) superiore a quello praticato dal mercato stesso. Ebbene è chiaro come l'incentivazione a mezzo tariffa incentivante ed il PMG, costituiscano regimi di sostegno stabiliti dal legislatore italiano funzionali al raggiungimento degli obiettivi in termini di energia green cui lo Stato italiano si è impegnato in sede europea ed internazionale. Dal quadro normativo appena delineato si deduce innanzitutto che le erogazioni effettuate dal GSE in favore delle società controllate, sia sotto forma di tariffa incentivante sia di PMG, abbiano indubbiamente natura pubblica, in quanto le risorse per far fronte alla loro corresponsione vengono attinte dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali, alimentata con il gettito degli oneri generali di sistema, posti a carico degli utenti finali. L'erogazione disposta in attuazione del D.M. 28/2005 è diretta ad incentivare la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, nel caso di specie da quella solare, e pertanto trattasi di una finalità che ha certamente natura pubblica. Il soggetto erogatore (GSE) ha, altresì, natura pubblica in quanto, pur essendo un soggetto formalmente privato, risulta interamente partecipato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e assoggettato al controllo della Corte dei Conti. Altrettanto indubbia deve ritenersi la indebita percezione della tariffa e del PMG. La normativa appena richiamata richiede infatti una inscindibile connessione tra soggetto realizzatore e soggetto gestore (cd. soggetto responsabile), con divieto di concentrazione, ab origine o anche successivamente, mediante acquisizione di diritti da parte di altri soggetti richiedenti, come società controllate o collegate, di più impianti in capo ad un unico soggetto, direttamente o attraverso mezzi negoziali. Di qui, la necessità di acquisire dichiarazioni volte a scongiurare tali cause di esclusione dirette, in piena coerenza con la logica dell'incentivazione in questione, a facilitare l'ingresso dei piccoli produttori al mercato dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. L'azione contabile si è fondata su un'indagine della Guardia di Finanza all'esito della quale è emerso che nella specie non si verifica l'ipotesi legale dei piccoli produttori che abbiano realizzato autonomi impianti di portata limitata e, come tali, aventi diritto all'incentivazione, ma si ha un unico grande gruppo societario il quale avrebbe rappresentato al GSE un quadro diverso dal reale. Le società beneficiarie, pur essendo nominalmente distinte ai fini dell'accesso agli incentivi percepiti integralmente, erano direttamente controllate dalla società capogruppo QCII Basilicata s.r.l. unicamente con la quale avevano stipulato contratti di locazione degli impianti stessi. Il punto focale dell'azione di responsabilità contabile è stato ritenuto proprio l'unicità del progetto industriale, ossia la sua riconducibilità ad un unico soggetto e la mancanza di una qualsivoglia autonomia sostanziale dei singoli impianti.

8. A giudizio del collegio proprio la giurisprudenza di legittimità richiamata conduce ad una soluzione diversa da quella prospettata dai ricorrenti (Cass. SS.UU. sent. n. 473/2015 e n. 18991/2017). In

particolare, nella pronuncia n. 18991 del 2017 emerge che, accanto all'ipotesi dello sviamento della risorsa dalla finalità pubblicistica ad essa sottesa, è contemplata una ipotesi equivalente che si concretizza nella realizzazione "dei presupposti per la sua illegittima percezione". Pertanto, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra P.A. erogatrice e soggetto privato percettore, e dunque ai fini dell'astratta configurabilità di un danno erariale con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione, ma è sufficiente che il beneficiario l'abbia illegittimamente percepita. Di recente l'orientamento è stato confermato nelle pronunce delle S.U. n.30526 del 2019 e 6461 del 2020 con riferimento ad un'ipotesi di responsabilità erariale di un organismo pubblico che abbia concorso all'erogazione di un finanziamento formulando pareri rivelatisi errati o fondati su artifici e raggiri. Nella fattispecie dedotta nel presente giudizio, pur se le somme percepite siano state impiegate per la realizzazione di impianti fotovoltaici, la responsabilità erariale della società ricorrente è stata legittimamente ancorata alla prospettata illegittima percezione dei benefici dal momento che né i finanziamenti né il P.M.G. avrebbero potuto essere concessi se non a società distinte ed autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, nella specie ritenuti aggirati da un'unica società con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti. Ai fini della giurisdizione è ampiamente sufficiente la dedotta e prospettata illegittimità della percezione per mancato possesso nella beneficiaria dei rigorosi requisiti di legge per rafforzare la sussistenza del rapporto di servizio, già desumibile dalla destinazione esclusiva alla realizzazione di interesse pubblico qualificato degli incentivi in oggetto.

9. In conclusione il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione deve essere rigettato con dichiarazione della giurisdizione contabile. Nulla per le spese in considerazione della qualità soggettiva (Procura contabile) della parte controricorrente.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso. Dichiarata la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile. Così deciso nella camera di consiglio del 28 settembre 2021.

Il Presidente Pietro Curzio

Il punto di partenza delle presenti riflessioni è segnato da una recente Ordinanza pronunciata dalle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione n. 3100/2022 su un ricorso preventivo di giurisdizione in tema di responsabilità amministrativa per danno erariale. La vicenda trae origine da un'azione promossa dalla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per il Veneto nei confronti della QCII Basilicata s.r.l., oggi in liquidazione, delle 40 società dalla stessa controllate nonché dei relativi legali rappresentanti perché ritenuti responsabili di un danno erariale cagionato al GSE (Gestore dei Servizi energetici), quantificabile per il periodo 2009-2017 in euro 44.908.671,05 e derivante dalla indebita percezione di contributi pubblici erogati in loro favore dall'ente pubblico per la realizzazione di impianti fotovoltaici. L'istruttoria erariale è scaturita da pregresse indagini svolte dalla Guardia di Finanza di Venezia e di Bolzano da cui è emerso che la società capogruppo dal 2009 è proprietaria di nove parchi fotovoltaici in Basilicata, di cui sei con potenza superiore a 1 Mw e tre con potenza superiore a 100 kw su particelle catastali contigue, a loro volta fraudolentemente frazionati in 246 impianti di potenza inferiore a 50 Kw e ceduti in locazione a 40 società veicolo (aventi tutte la stessa denominazione, medesimo indirizzo, prive di uffici, organizzazione imprenditoriale e dipendenti), interamente partecipate dalla stessa capogruppo. Attraverso tale artificio le 40 società hanno potuto percepire gli incentivi pubblici riservati esclusivamente ai parchi fotovoltaici di potenza inferiore a 50 Kw, di cui al D.M. 28 luglio 1005 (I Conto Energia) e a 1000 kw (Prezzo minimo garantito dell'energia ceduta), di cui alla Delibera AEEG n.280/2007. Le somme percepite da ciascuna società controllata sono state poi retrocesse alla capogruppo sotto forma di pagamento dei canoni di locazione degli impianti medesimi. La loro percezione si è protratta fino al 2017, anno in cui il GSE, a seguito di accertate irregolarità, ha disposto nei confronti delle società provvedimenti di decadenza dai diritti all'incentivazione, con riserva di ripetere integralmente quanto versato in loro favore. In seguito all'azione di responsabilità, la QCII Basilicata, le 40 società controllate nonché i relativi legali rappresentanti, hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione dinanzi alla Corte di Cassazione, contestando il difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei Conti. Le censure avanzate si sono fondate principalmente sulla lettura offerta dai ricorrenti ad una pronuncia delle S.U. Cass. Sent. n. 18991/2017¹ secondo cui, affinché sussista un rapporto di servizio tra il soggetto privato percettore e l'ente pubblico erogatore, quale presupposto per l'astratta configurabilità di un danno erariale con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è sufficiente che si tratti di indebita percezione degli incentivi

¹ A sua volta richiamata da Sent. I Sez. Centrale d'Appello della Corte dei Conti n. 2/2020.

pubblici, come nel caso di specie, ma è necessario un utilizzo delle somme ricevute per uno scopo diverso rispetto a quello prestabilito.² Di contro la Procura contabile ed il GSE, nel proprio controricorso, hanno offerto una lettura estensiva alla suddetta pronuncia, in quanto non solo l'uso distorto delle somme percepite, ma anche l'illegittima percezione delle stesse vale ad integrare il rapporto di servizio, ritenendo così sussistente la *potestas iudicandi* della Corte dei Conti. In definitiva, la Suprema Corte, anche sulla scia dei più recenti orientamenti di legittimità,³ ha condiviso la soluzione proposta dalla Procura contabile e dal GSE, concludendo per il rigetto del ricorso con conseguente affermazione della giurisdizione della Corte dei Conti.

Dalla lettura dell'Ordinanza *de qua*, emerge chiaramente un aspetto di non poco rilievo, e forse (per certi versi) anche il più discutibile, ossia il coinvolgimento di un soggetto privato (nel caso di specie, di una s.r.l.) in un giudizio di responsabilità amministrativa (o per c.d. danno erariale) instaurato dinanzi alla Corte dei Conti.

Preliminarmente, anche al fine di una maggiore comprensione delle motivazioni che hanno indotto la giurisprudenza a ritenere ragionevole l'estensione della responsabilità erariale fino a ricomprendervi soggetti privati non incardinati strutturalmente nel contesto statale, occorre considerare il panorama normativo di riferimento. In linea di principio, la responsabilità erariale è stata oggetto di innumerevoli riforme,⁴ spesso disorganiche, che l'hanno resa poco incline a ricevere ricostruzioni

² Ord. SS.UU. Cass. n. 3100/2022, Mass.: In tema di danno erariale, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione ma è sufficiente che la stessa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario. (In applicazione del principio, la S.C. ha ritenuto sussistente la giurisdizione contabile in fattispecie nella quale la responsabilità erariale era stata ancorata alla illegittima percezione dei benefici per la realizzazione di impianti fotovoltaici, da concedere solo a società distinte ed autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, ritenuti aggirati da una società unica, con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti). www.italgiureweb.it

³ In tal senso, Sent. Cass. S.U. n. 30526/2019; Sent. Cass. S.U. n. 6461/2020.

⁴ Per una esaustiva ricognizione del processo riformatore che ha interessato la responsabilità amministrativo-contabile, si vedano: Brevi considerazioni in materia di responsabilità erariale - profili dottrinari ed orientamenti giurisprudenziali di P.L. Matta e M. Pellingra Contino, Norma quotidiano d'informazione giuridica, direzione scientifica di G. Pitruzzella e A. Scuderi; Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo-contabile: dal risarcimento del danno alla responsabilità gestoria di Antonio Attanasio, Consigliere della Corte dei Conti, Seminario "Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio: Il ruolo della Corte dei Conti (audizioni, controlli, responsabilità)", Luiss - Guido Carli, 22 maggio 2013.

ermeneutiche uniformi e che la rendono ancora oggi, nonostante non siano mancati tentativi di razionalizzazione, un istituto *in itinere*. Il fondamento costituzionale risiede principalmente nell'art 28 Cost., in ossequio al quale “i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.⁵ In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”. Tale norma prevede espressamente, accanto alla responsabilità della P.A., quella diretta del funzionario o dipendente pubblico, il cui accertamento si risolve nella condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata.⁶ La *ratio* sottesa è sicuramente quella di stimolare la diligenza dei dipendenti e, più in generale, coordinare il principio di responsabilità con quello del buon andamento della P.A., previsto dall'art.97 Cost.⁷ A livello di normazione primaria, fondamentale è l'art. 1 co.1, L. 20/1994, dal quale si evincono i tratti distintivi dell'istituto, sottoposto ad un regime speciale, sia dal punto di vista sostanziale sia processuale. L'applicabilità di tale regime è subordinata al ricorrere di determinati presupposti attinenti alla natura dell'ente danneggiato, al rapporto tra ente e responsabile del fatto dannoso, nonché al tipo di condotta e alla natura del danno provocato. La

Tra le riforme più importanti, Essenzialmente si annoverano: R.D. 18 novembre 1923, n. 20 Legge di contabilità generale dello Stato; R.D. 23 maggio 1924, n. 827; R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 T.U. delle Leggi sulla Corte dei Conti; R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 Regolamento sui giudizi dinanzi alla Corte dei Conti; D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 T.U. delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato; D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748; art. 15 Legge 5 marzo 1961, n. 90; art. 1 Legge 31 dicembre 1962, n. 1833; art. 11 Legge 30 marzo 1965 n. 30; D.Lgs. n. 29 del 1993; leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e successive modifiche; art. 33 d. lgs. vo n. 76 del 2000; D. lgs. n. 267 del 2000, L. n. 102/2009 e successive modifiche; D.Lgs. 174/2016 e successive modifiche, Codice di giustizia contabile; D.L. n. 76 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) conv. L. n. 120/2020.

⁵ Il riferimento alla sola "violazione dei diritti" ha costituito per lungo tempo il fulcro su cui hanno fatto leva le teorie che escludevano la risarcibilità degli interessi legittimi, riconosciuta solo con la sentenza Cass., SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500.

⁶ Originariamente la responsabilità amministrativa veniva assimilata a quella extracontrattuale, in ragione della formulazione dell'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato (“l'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo”). In tal senso si veda in particolare F.G. Scoca, Per un'amministrazione responsabile, in *Giur. cost.*, 1999, 4045 ss.; F. Satta, La sentenza n. 500 del 1999: dagli interessi legittimi ai diritti fondamentali, in *Giur. cost.*, 1999, 3233 ss.; A. Romano, Sono risarcibili, ma perché devono essere legittimi?, in *Foro it.*, 1999, 3222 ss.

La sentenza con la quale la Corte dei Conti mutò il proprio orientamento, definendo come contrattuale anche la responsabilità amministrativa, è la ben nota Sent. Corte dei Conti, Sez. I centr. app., 4 luglio-15 dicembre 1949, n. 32.

⁷ Art. 97 Cost.: “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.

responsabilità erariale si configura quale responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni (patrimoniali⁸ e non⁹) causati all'ente (con una condotta dolosa o gravemente colposa) nell'ambito o in occasione del rapporto di servizio e che comporta la condanna al risarcimento del danno in favore dell'amministrazione danneggiata. Ma cosa debba intendersi per "rapporto di servizio"?¹⁰ Con riferimento alla relazione sussistente tra responsabile del fatto dannoso ed ente danneggiato, occorre infatti chiedersi quale sia l'effettiva portata soggettiva, dal lato passivo, dell'obbligo risarcitorio. Una interpretazione meramente letterale del copioso dettato normativo, che fa costante riferimento alla nozione di "rapporto di impiego" o di "impiegati" (artt. 81 e 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 52 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; artt. 18 e 19 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3; art. 58 l. 8 giugno 1990, n. 141; art. 1 l. 14 gennaio 1994, n. 20), suggerirebbe di circoscriverla ai "funzionari o dipendenti pubblici *strictu sensu*" o "impiegati",¹¹ ossia a coloro che sono legati all'ente da un rapporto di pubblico impiego. Tuttavia, l'analisi della giurisprudenza contabile¹² rivela che le indicazioni normative hanno subito, a partire dagli anni '50 del secolo scorso, diverse interpretazioni estensive, volte a ricondurre nell'alveo della responsabilità erariale non solo coloro che sono legati all'ente da un rapporto lavorativo subordinato svolto con professionalità e stabilità (rapporto di pubblico impiego), ma altresì coloro che, pur essendo estranei all'amministrazione, sono ad essa legati da un rapporto di appartenenza *latu sensu*.¹³ Così inteso, il rapporto di servizio si "oggettivizza" o "funzionalizza" configurandosi ogniqualvolta una persona fisica, o anche giuridica (pubblica o privata), venga inserita a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario, impiegatizio o *de facto*)

⁸ Nell'accezione materiale il danno si sostanzia nel pregiudizio al pubblico patrimonio che, secondo la teoria di matrice tedesca c.d. *differenz theorie*, sia da intendersi come la differenza tra la consistenza patrimoniale prima e dopo l'evento dannoso.

⁹ Nell'accezione dinamica di danno erariale rientrano anche ipotesi di danno non patrimoniale (www.StudioCataldi.it). Si pensi, a titolo esemplificativo, alle figure del danno da disservizio, danno da lesione all'immagine della P.A., e altre.

¹⁰ Tra i vari, si veda: Casetta, E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2021; Bisio, E., Corso, G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017; D'Alberti, M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2022; Clarich, M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2021; Perongini S.; Cognetti S.; Contieri A.; Licciardello S.; Manganaro F.; Saitta F., in *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014.

¹¹ Sulla responsabilità del pubblico dipendente: G. Zanorbini, *Principi generali di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958. D. Tramontana, *Diritto amministrativo*, Cedam, Milano, 2010.

¹² A titolo esemplificativo, Sent. Corte conti, Sez. I centr. app., 27 giugno 1956, n. 8803; Sent. Corte conti, Sez. I centr. app., 30 gennaio 1958, n. 8471; Sent. Corte conti, Sez. riun., 13 gennaio 1961, n. 5.

¹³ Corte conti, Sez. I centr. app., 27 giugno 1956, n. 8803, in questa Rivista, 1957, fasc. 3, 183; Corte conti, Sez. I centr. app., 30 gennaio 1958, n. 8471, in questa Rivista, 1958, fasc. 3, 45; Corte conti, Sez. riun., 13 gennaio 1961, n. 5, in *Foro amm.*, 1962, III, 17.

nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita sia autoritativamente che convenzionalmente dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività della P.A..¹⁴ Tale approdo, che ha ricevuto anche l'avallo della Consulta¹⁵, ha innescato un intenso dibattito tra Corte dei Conti e Corte di Cassazione in materia di delimitazione della giurisdizione della Corte dei Conti, intesa ex art. 103 co.2 Cost.¹⁶ quale giudice naturale in tema di responsabilità erariale. Ed è proprio facendo leva sulla vasta latitudine della disposizione costituzionale in parola che, secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza, il giudice della nomofilachia ha finito per fare propria la nozione ampliata del rapporto di servizio. La Cassazione, infatti, con un orientamento inaugurato con Ord. S.U. n. 19667/2003,¹⁷ ha riconosciuto la responsabilità amministrativa per danno erariale degli amministratori e dei dipendenti degli enti pubblici economici e delle società partecipate¹⁸ sul presupposto che si tratta di "soggetti pubblici per definizione, istituiti per il raggiungimento di fini pubblici attraverso risorse di eguale natura". Viene stabilito che non è più decisivo l'ambito privatistico o pubblicistico all'interno del quale si determina il danno, ma il fatto che l'evento si verifichi in danno di una P.A. Più precisamente la Suprema Corte afferma che "sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti anche nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici, per i giudizi di responsabilità amministrativa conseguenti alla commissione di fatti dannosi realizzati dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, ultimo comma, legge n. 20 del 1994", e altresì, che "a seguito delle innovazioni apportate dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994, in materia di giudizi innanzi alla Corte dei conti, il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile è dato dall'evento dannoso verificatosi in pregiudizio di un'amministrazione pubblica", e ciò in considerazione del fatto che "così come con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 e la legge 21 luglio 2000 n. 205 la giurisdizione amministrativa esclusiva è stata attribuita per blocchi di materia - essendo stato

¹⁴ "Da qui la costante inclusione, nell'ambito soggettivo di riferimento della giurisdizione contabile, dei soggetti concessionari ed affidatari di opere, lavori e servizi pubblici: soltanto i meri appaltatori, in ragione della impossibilità di configurare uno stabile inserimento nella organizzazione pubblica, vengono ad oggi esclusi dalla sussistenza di un rapporto di servizio", Responsabilità amministrativa e attività contrattuale di G. Bottino.

¹⁵ In tal senso, Sent. Corte cost. 21 maggio 2001, n. 157; Sent. Corte cost. 24 ottobre 2001, n. 340.

¹⁶ La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

¹⁷Tra i precedenti conformi si segnalano: Sez. U, Sentenza n. 14101 del 20/06/2006;

Sez. U, Sentenza n. 15458 del 11/07/2007; Sez. U, Sentenza n. 14102 del 20/06/2006;

Sez. U, Ordinanza n. 3367 del 15/02/2007; Sez. U, Sentenza n. 8492 del 14/04/2011.

¹⁸ Sul tema, cfr. L. Torchia, Responsabilità civile e responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica: una pericolosa sovrapposizione, in *Serv. pubbl. app.*, 2006, 223 ss.

trasferito il criterio di riparto dal soggetto all'oggetto – allo stesso modo il legislatore ha inteso operare, relativamente alla giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici, sia pure attraverso un *iter* non altrettanto organico, ma al fine di dare concreta e puntuale applicazione al secondo comma dell'art. 103 della Costituzione". Con una seconda pronuncia (Sent. S.U. n. 3899/2004)¹⁹ la Cassazione ha affermato l'esistenza di un rapporto di servizio tra un Comune ed una società per azioni il cui capitale è detenuto in maggioranza dal Comune stesso. In particolare, "l'affidamento, da parte di un Comune ad un ente privato esterno della gestione di servizi pubblici, integra una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto privato controllato nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, 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".

Gli orientamenti giurisprudenziali appena esposti culminano nella nota Ordinanza delle S.U. della Corte di Cassazione n. 4511 del 2006 (riconfermati tra l'altro anche dalle più recenti pronunce²⁰), con cui la Suprema Corte segna il *discrimen* tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile nell'ambito del giudizio di responsabilità erariale nei confronti di una società privata che, dopo aver ottenuto un finanziamento pubblico per la realizzazione di un impianto per l'innervamento programmato, abbia sviato le finalità perseguite dalla pubblica amministrazione, così determinando un danno erariale. Ad avviso degli Ermellini "il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti",²¹ cosicché ove il privato assegnatario di finanziamenti pubblici finalizzati alla realizzazione di programmi di interesse collettivo, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dall'amministrazione, sia per non avere perseguito la finalità pubblica stabilita, sia per aver distolto le risorse dagli scopi collettivi al fine di destinarle a

¹⁹ Tra i precedenti conformi si segnalano: Sez. U, Sentenza n. 20886 del 27/09/2006; Sez. U, Ordinanza n. 10063 del 09/05/2011.

²⁰ A titolo esemplificativo, Sez. U - , Ordinanza n. 7640 del 01/04/2020, secondo cui: "Ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, in quanto il relativo rapporto può modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte".

²¹ In tal senso, www.Altalex.com.

utilizzazioni diverse, si troverà a dover rispondere innanzi alla Corte dei conti per i pregiudizi finanziari arrecati (da individuare anche nella circostanza di “avere sottratto” risorse economiche ad altre imprese che avrebbero potuto, invece, realizzare il programma di interesse pubblico).

In altri termini, siffatto orientamento costituisce un ulteriore passo in avanti rispetto al passato in quanto fissa un criterio per l’incardinazione della giurisdizione della Corte dei Conti non più fondato sull’aspetto soggettivo del rapporto di servizio, che lega l’autore del danno alla amministrazione che lo subisce, bensì sull’aspetto oggettivo della natura pubblicistica delle risorse finanziarie in relazione alle quali si configura il danno e degli scopi perseguiti. Conseguenza di ciò non può che essere un ampliamento dell’area della giurisdizione della Corte dei Conti,²² comprensiva dunque non più solo delle ipotesi di danno erariale nascente nell’ambito di un rapporto di servizio formale, in quanto collegate strettamente alla “violazione di obblighi di servizio”, ma anche tutte le altre ipotesi nascenti da un qualsivoglia rapporto relativo al maneggio o all’utilizzo di pubblico denaro.²³

Alla luce della progressiva evoluzione giurisprudenziale appena delineata, non vanno tuttavia sottaciute posizioni sfavorevoli assunte da parte della dottrina, stante il rischio sotteso alla ricostruzione indeterminata della nozione di rapporto di servizio, che potrebbe consentire di estendere in modo spropositato il perimetro della responsabilità erariale e, di conseguenza, la giurisdizione contabile.

Quanto alla fattispecie contemplata dalla recentissima Ordinanza in apertura al presente lavoro, si può agevolmente intuire come essa sia frutto di tutte quelle scelte interpretative che hanno condotto la Suprema Corte ad ampliare la nozione di rapporto di servizio e, di riflesso, il raggio di azione della Corte dei Conti. Nello specifico, la società QCII Basilicata s.r.l., servendosi di società veicolo interamente partecipate dalla stessa, ha posto in essere i presupposti per l’indebita percezione degli incentivi pubblici erogati dal GSE e finalizzati ad incentivare i piccoli produttori di energia fotovoltaica. Posto che la natura pubblica degli incentivi erogati sia alquanto indubbia, poiché le risorse vengono attinte dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali, alimentata con il gettito degli oneri generali di sistema posti a carico degli utenti finali, così come indubbia sia la natura pubblica dello scopo sotteso all’erogazione, in quanto diretta ad incentivare la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, si desume che tra il soggetto privato e l’ente erogatore sussista un

²² Sull’ampliamento della giurisdizione della Corte dei Conti: Giurisdizione della Corte dei Conti e responsabilità amministrativo-contabile a dieci anni dalle riforme, a cura di M. Atelli, Napoli, 2005.

²³ In tal senso, Sent. Corte dei Conti, I Sezione Giurisdizionale Centrale n. 125/2006; Sent. Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Molise n. 234/2002; Sent. Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Abruzzo, n. 735/2003 e n. 32/2007.

rapporto di servizio *de facto*, sorto nel momento in cui il soggetto partecipa alla gestione delle risorse pubbliche e la cui esistenza risulta ancor di più rafforzata dalla indebita percezione delle somme ricevute.²⁴ Fermo restando che oggetto di questa trattazione non sia l'accertamento del danno erariale che, in quanto accertamento di fatto, esula dal sindacato di legittimità e pertanto va rilevato nell'opportuna sede di merito, in punto di diritto la Suprema Corte, sulla base degli indirizzi precedentemente svolti, finisce per affermare, a gamba tesa, la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti nonostante ad essere coinvolto nel giudizio di responsabilità erariale sia un privato.

Considerando quanto finora detto, la soluzione prospettata nell'Ordinanza in commento non è di certo categorizzabile come un *obiter dictum* dal momento che esprime con chiarezza un orientamento consolidatosi nel tempo. Tuttavia, lungi dal voler sindacare le decisioni prese dal Giudice di legittimità, l'atteggiamento di *favor* verso una interpretazione estensiva del dato normativo esistente in tema di responsabilità erariale suscita sicuramente qualche perplessità, in quanto trattasi di una scelta che consente di allargare i confini della giurisdizione della Corte dei Conti sino a ricomprendere anche soggetti non propriamente "pubblici", abbattendo l'antico criterio di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile, fondato essenzialmente sulla natura del soggetto autore del danno. Inoltre, se da un lato simili scelte ermeneutiche sembrano marcare a tutto tondo la *vis expansiva* delle norme, espressione indubbiamente delle caratteristiche di flessibilità ed elasticità che le contraddistinguono, dall'altro si potrebbe rischiare di creare un *vulnus* in termini di certezza giuridica. Nel complesso, infatti, la disciplina normativa in tema di responsabilità erariale sembra considerare maggiormente il presupposto soggettivo della responsabilità in un'ottica più 'tradizionalista' di quanto poi non abbiano fatto la Corte dei conti e la stessa Corte di cassazione. Non si rinvengono, a ben vedere, nel quadro normativo attuale disposizioni che spostino palesemente ed in modo così netto il baricentro del rapporto di servizio verso la natura pubblicistica delle funzioni svolte e/o delle risorse utilizzate, riferendosi invece molto genericamente ai "soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti". In virtù di quanto testé osservato sarebbe dunque auspicabile tutt'al più un intervento chiarificatore da parte del Legislatore, al fine di fugare qualsivoglia dubbio interpretativo ed a scongiurare eventuali e future pronunce discordanti. Nel frattempo, al cospetto di

²⁴ Sent. Cass. S.U. n. 18991/2017: "In tema di danno erariale, è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento statale ed i legali rappresentanti di società persone giuridiche private percettrici dei medesimi, ovvero coloro che con quelle intrattengano un rapporto organico, che, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato **o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione**, abbiano frustrato lo scopo perseguito dalla P.A., distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate...".

un simile scenario, non resta che affidarsi alla continua evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, lasciando “ai posteri l’ardua sentenza”.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

A. Attanasio, Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo-contabile: dal risarcimento del danno alla responsabilità gestoria, Seminario “Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio: Il ruolo della Corte dei Conti (audizioni, controlli, responsabilità)”, Luiss - Guido Carli, 22 maggio 2013;

A. Romano, Sono risarcibili, ma perché devono essere legittimi?, in Foro it., 1999;

Clarich, M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, 2021;

D’Alberti, M., Lezioni di diritto amministrativo, Torino, 2022;

D. Tramontana, Diritto amministrativo, Cedam, Milano, 2010;

E. Casetta, Manuale di Diritto Amministrativo, Milano, 2021;

E. Bisio, Corso, G., Manuale di diritto amministrativo, Torino, 2017;

F.G. Scoca, Per un’amministrazione responsabile, in Giur. cost., 1999;

F. Satta, La sentenza n. 500 del 1999: dagli interessi legittimi ai diritti fondamentali, in Giur. cost., 1999;

G. Bottino, Responsabilità amministrativa e attività contrattuale;

G. Pitruzzella e A. Scuderi, Norma quotidiano d'informazione giuridica;

G. Zanorbini, Principi generali di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 1958;

L. TORCHIA, Responsabilità civile e responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica: una pericolosa sovrapposizione, in Serv. pubbl. app., 2006;

M. Atelli, Giurisdizione della Corte dei Conti e responsabilità amministrativo-contabile a dieci anni dalle riforme, Napoli, 2005;

P.L. Matta e M. Pellingra Contino, Brevi considerazioni in materia di responsabilità erariale - profili dottrinari ed orientamenti giurisprudenziali;

S. Perongini; S. Cognetti; A. Contieri; S. Licciardello; F. Manganaro; F. Saitta, in Percorsi di diritto amministrativo, Torino, 2014;

GIURISPRUDENZA

Si vedano note a piè di pagina.