

Le Sezioni unite civili della Cassazione, con sentenza 6820/2017, hanno respinto il ricorso n. 01392 del 2014, statuendo che compete alla Corte dei Conti vigilare sul dovere degli amministratori e degli organi pubblici di spendere con ragionevolezza.

Leggi di seguito i motivi della sentenza 6820/2017 delle Sezioni Unite civili della Cassazione...

"1.- Con il primo motivo i ricorrenti deducono: "Eccesso di giurisdizione della Corte dei Conti (art. 360 comma 1, n. 1 c.p.c.) Difetto di potestas iudicandi" e lamentano che l' oggetto della verifica contabile doveva esser limitato alla legittimità o meno della partecipazione del consorzio alla Sedit s.r.l. mentre la Corte dei Conti ha sindacato le scelte di merito e gestionali ritenendole non idonee rispetto alle finalità della costituzione societaria così sostituendo al potere discrezionale dell' ente la valutazione ex post del giudice contabile e travalicando i c.d. limiti esterni della giurisdizione e, pur avendo ritenuto corretta la scelta in sé, ne ha sindacato il merito sulla base della convenienza economica, mentre il sindacato è limitato alla prognosi ex ante della compatibilità della scelta discrezionale con i fini dell' ente senza poterne valutare in concreto e a posteriori la congruenza e la razionalità, che attengono al merito dell' azione amministrativa. Invece il consorzio ha agito a norma dell' art. 2 dello statuto per ottimizzare gli interessi pubblici anche attraverso la progettazione di incarichi a terzi per servizi ed opere onde monitorare il territorio e la Sedit aveva come oggetto sociale proprio l' erogazione di servizi di natura tecnica e informatica anche ai consorzi. Poi, dopo la modifica statutaria del 2003, la Sedit poteva esser destinataria di incarichi di progettazione avendo la qualifica di società di ingegneria ed infatti forniva un aggiornamento costante dei dati e del territorio, e il fine istituzionale non è inficiato dalle difficoltà operative.

Il motivo è infondato.

A decorrere dalla fondamentale sent. 14488/2003 la giurisprudenza di queste sezioni unite, applicando analoghi criteri adottati per delineare i limiti di sindacabilità della giurisdizione del giudice amministrativo, ha ripetutamente precisato che la Corte dei Conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico
, che, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, devono essere ispirati a criteri di economicità e di efficacia - secondo il canone indicato nell'art. 97 Cost. -
che assumono rilevanza sul piano della legittimità, non della mera opportunità, dell'azione amministrativa
;
pertanto, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo e, quindi, apprezzare se gli strumenti utilizzati dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire con risorse pubbliche, e non potendo, comunque, prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti
(sentt. nn. 4283 e 12102 del 2013, 831 e 20728 del 2012, 10069 e 12902/2011). Nel richiamare, pertanto, i suindicati criteri, queste Sezioni Unite hanno affermato la possibilità di un'estesa applicazione della l. n. 241 del 1990, le cui clausole generali consentono in sede giurisdizionale un controllo di ragionevolezza sulle scelte operate dalla pubblica amministrazione.

Ne consegue che il criterio di razionalità nella valutazione delle scelte cui si riferisce la giurisprudenza contabile non è strumento limitato all'esame del merito, che conserva la sua rilevanza solo se inserito in un metodo di valutazione che lo individua come summa di sintomi dell'eccesso di potere, ma investe nella sua interezza il percorso logico seguito dall'amministrazione, onde evitare la deviazione dell'attività amministrativa dai propri fini istituzionali, che devono essere perseguiti nel quadro complessivo degli equilibri della finanza pubblica cui il giudizio amministrativo-contabile è specificamente orientato.

L'irragionevolezza equivale al vizio della funzione; di contro, l'esigenza di razionalità insita nello svolgimento della funzione amministrativa corrisponde a correttezza e adeguatezza della funzione; di modo che la ragionevolezza consente di verificare la completezza dell'istruttoria, la non arbitrarietà e la proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché la logicità e l'adeguatezza della decisione finale allo scopo da raggiungere.

In questo contesto, gli obblighi di servizio diventano obblighi di risultato e il mancato raggiungimento degli obiettivi, laddove comporti un danno per la pubblica amministrazione e sia imputabile al dolo o alla colpa grave degli operatori, può essere oggetto di valutazione in sede giurisdizionale di responsabilità.

Il giudice contabile ha, per tale via, il potere di accertare tutti i fatti e comportamenti causa di danno erariale e, pertanto, ferma restando la scelta dell'amministratore di apprestare gli strumenti più idonei al soddisfacimento degli obiettivi dell'ente, valuta i modi di attuazione delle scelte discrezionali alla luce del parametro della conformità a criteri di efficacia ed economicità che, avendo acquistato "dignità, assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa.

Alla stregua dei richiamati principi, deve escludersi che nella fattispecie vi sia stato, da parte del giudice contabile, alcun superamento dei limiti della propria giurisdizione. Nel verificare, infatti, se la esternalizzazione dei compiti o servizi necessari all'attività istituzionale dell'ente pubblico consortile rispondesse ai requisiti dettagliatamente previsti dalla legge, la Corte dei conti si è mantenuta nell'ambito di valutazione della legittimità, in rapporto a parametri normativi definiti, dell'azione amministrativa, essendosi limitata, nel negare che il soggetto (la s.r.l. Sedit) così liberamente concepito e creato dall'autorità amministrativa, privo di personale e financo di sede sociale e in concreto fornitore di servizi ugualmente effettuati dall'ente pubblico, avesse soddisfatto parametri minimi di economicità ed efficacia, al (doveroso) accertamento dei fatti rilevanti ai fini dell'applicazione della norma: è chiaramente da escludere, pertanto, che la Corte abbia espresso valutazioni di opportunità, o di mera non condivisione, della scelta operata.

2.- Con il secondo motivo i ricorrenti deducono: "Difetto di giurisdizione della Corte dei Conti (art. 360 comma 1, n. 1 c.p.c.)" contestando la giurisdizione anche sotto il profilo dei consolidati principi in materia di società di capitali partecipate da enti pubblici, profilo non valutato e rilevabile di ufficio e per la prima volta in cassazione. La procura della Corte dei Conti infatti ha valutato il rischio di impresa per non aver il consorzio beneficiato di utili dalla partecipazione societaria, ma sia l' iniziale partecipazione societaria, sia i successivi investimenti, costituiscono rischio di impresa e quindi il danno è indiretto del socio pubblico, derivante dall' attività negativa della Sedit, ed infatti i ricorrenti sono stati citati anche come Presidente e componente del cda della Sedit, ma al riguardo le Sezioni Unite hanno affermato che esula dalla giurisdizione contabile il pregiudizio al patrimonio delle società avuto riguardo all' autonoma personalità delle stesse, ed infatti la giurisdizione contabile nella previsione del R.D. del 1934 n. 1214 art. 13 è per i danni arrecati all'erario da pubblici funzionari nell' esercizio delle loro funzioni. Nel caso di specie la principale perdita economica riguarda la Sedit e quindi se mai la responsabilità poteva esser quella ordinaria per mala gestio dei suoi amministratori, ma se la P.A. sceglie di partecipare a società private soggiace alla disciplina di queste. Il danno inferto al patrimonio sociale che indirettamente danneggia il socio pubblico non implica danno erariale, ma privato,

riferibile alla società e non ai soci, che sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione, i cui conferimenti sono assorbiti nel patrimonio sociale. Ed infatti la giurisdizione contabile sussiste soltanto nel caso di società in house providing, aventi delle specifiche caratteristiche che non ha la Sedit, e con controllo analogo a quello che esercita l' ente pubblico al suo interno, sì da configurare una subordinazione gerarchica della partecipata. Dunque se il danno dedotto non investe il consorzio, ma la Sedit, anche per questa ragione non vi è giurisdizione contabile.

Ribadito - S.U. 19667/2003 - che la responsabilità amministrativo contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici trova fondamento nell'art. 1 ult. comma della legge n. 20 del 1994 e non nel R.D. 1214/1934 secondo cui è la presentazione del conto il presupposto della sottoposizione dell'agente al giudizio, il motivo è inammissibile in quanto prospettante un profilo di giurisdizione assolutamente nuovo, mai accennato nelle fasi di merito. Inoltre è totalmente inconducente posto che il danno allegato dal Procuratore Generale della Corte dei Conti e accertato dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti era ed è quello arrecato al Consorzio in proprio.

Concludendo il ricorso va rigettato e va dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti.

I ricorrenti vanno condannati in solido al pagamento delle spese del giudizio di cassazione che si liquidano come da dispositivo. Sussistono i presupposti di cui all' art. 13, c.1 quater del d.P.R. n. 115/2002 per il versamento da parte dei soccombenti di un ulteriore importo pari al contributo unificato dovuto per l' impugnazione.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione della Corte dei Conti. Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese del giudizio di cassazione che si liquidano in euro 4.200, di cui euro 4.000 per compensi, oltre spese generali e accessori di legge.

Dichiara la sussistenza dei presupposti di cui all' art. 13, c.1 quater del d.P.R. n. 115/2002 per il versamento da parte dei soccombenti di un ulteriore importo, pari al contributo unificato dovuto per l'impugnazione."