Sent. n.259/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Tommaso Miele Presidente

Dott. Francesco Maffei Consigliere

Dott. Giovanni Guida Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80501** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale del Lazio nei confronti:

- X X, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gennaro Terracciano, Amelia Cuomo e Maria Cristina Lenoci;
- X X, rappresentato e difeso dall'avv.to Pasquale La Pesa;
- X X, rappresentato e difeso dagli avv.ti Stefano Vinti e Corinna Fedeli;
- X X, rappresentato e difeso dall'avv.to Barbara Randazzo;
- X X, rappresentato e difeso dagli avv.ti Pasquale Frisina e Caterina Mercurio;

- X X, rappresentato e difeso dall'avv.to Giuseppe Vitolo;

- X, in personale del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv.to Barbara Randazzo;

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 20 febbraio 2025 con l'assistenza del Segretario di udienza dott. Antonio Fucci, il relatore Consigliere Giovanni Guida e i Vice Proc. Gen. Maria Teresa D'Urso e Claudio Mori in rappresentanza della Procura regionale attrice e gli avv.ti Terracciano, Sgobba su delega dell'avv. Lenoci, La Pesa, Vinti, Fedeli, Randazzo, Frisina, Mercurio, Vitolo e Randazzo.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La Procura ha convenuto le ora ricordate parti in relazione ad un'ipotesi di danno erariale scaturente dalle prospettate illecite attività di gestione e liquidazione dei patrimoni pubblici trasferiti alle Società X e X Due s.r.l., controllate da XXXXX (cessione dei crediti vantati dalle Società e definizione dei rapporti debitori – creditori dei contenziosi attivi) per le annualità dal 2014 al 2016.

1.1. In particolare, è stato rilevato che le società di scopo - X e X Due – per mezzo dei soggetti

responsabili avrebbero consapevolmente stipulato contratti di cessione di crediti vantati dalle persone giuridiche in liquidazione, nonché di compravendita di partecipazioni da loro detenute, a prezzi di gran lunga inferiori al loro valore effettivo; tali operazioni si sarebbero svolte in esecuzione di contratti, ritenuti "capestro" sottoscritti da X e X Due con la società X: quest'ultima, infatti, in forza di una clausola contrattuale, che le riservava la facoltà di candidarsi come cessionaria degli stessi crediti su cui era chiamata a svolgere l'incarico di consulenza esterna, si sarebbe ingerita, in palese conflitto di interessi, nella gestione delle procedure di liquidazione di patrimoni pubblici, perfezionando operazioni a proprio esclusivo vantaggio e a danno dell'interesse pubblico, scegliendo quali beni di proprietà pubblica potessero essere oggetto di fruttuosa appropriazione dietro corrispettivi risibili.

1.2. Le operazioni oggetto di contestazione riguardano: i contratti di consulenza intercorsi tra X e X srl e X Due srl; la cessione di crediti del patrimonio separato ex XXXX; la cessione ex XXXX; la cessione XXXX XXXX; la cessione XXXXX s.p.a., Vetr

XXXXXX s.p.a. e XXXXX XXXXX XXXX s.p.a.; la cessione XXX (cassa XXXXXX XXXXXX); la cessione XXXX XXXXX; l'operazione relativa a XXXXXX e XXXX XXX; specifiche operazioni di pagamento dei debiti in assenza di una verifica preliminare della sussistenza dei presupposti giustificanti il pagamento, attesa anche la notevole consistenza delle partite debitorie.

1.3. Dalle menzionate operazioni sarebbe disceso per il Mef – X S.R.L.- X Due S.R.L. - XXXX S.p.A. un danno complessivamente determinabile, ad avviso della Procura in € 69.566.742,57. Del predetto danno, a diverso titolo a seconda del criterio soggettivo di imputazione, sono stati chiamati a rispondere i convenuti, in quanto:

- X X, ricopriva l'incarico di Presidente del Consiglio di Amministrazione di X Due s.r.l. e Direttore generale della controllante XXXXX dal maggio 2014;
- X X, in quanto al tempo dei fatti era Presidente del C.d.A. e A.D. delle società X e X Due s.r.l., nonché Vicedirettore generale della XXXXXX S.p.A.;
- X X, in quanto ricopriva il ruolo di collaboratore a contratto di X S.r.l.;
- X X in proprio e nella qualità di rappresentante legale di X, anche essa convenuta;

- X X e X X, in quanto al tempo dei fatti componenti del C.d.A. di X s.r.l.

2. Si sono costituiti con deposito di memoria i convenuti, che contestano integralmente la pretesa azionata.

2.1. Concentrando l'analisi, per le motivazioni di seguito esposte, sulle eccezioni preliminari, i convenuti X, X e X, X, X, X, X, hanno preliminarmente evidenziato il difetto di giurisdizione di questa Corte. In particolare, si è rappresentato, dopo un'ampia ricostruzione del quadro normativo relativo alla liquidazione dei cd "Enti Disciolti", che: in via preliminare, nei casi in cui la XXXXX (e, per essa, le X) è qualificata come trasferitaria, la stessa è subentrata nella titolarità e nella proprietà del relativo patrimonio, pagando un corrispettivo, salvo l'eventuale maggiore importo in favore del MEF stabilito dal comma 493 della L. Finanziaria del 2007, mentre per le società in XXX non interamente controllate dall'XXXX, era stata individuata, rispettivamente come Commissario Liquidatore (X) e Liquidatore (X Due). Ciò, con la prima conseguenza che potrebbe essere qualificato Pubblico Ufficiale solo il Commissario Liquidatore (e, quindi, la sola X) ai sensi dell'art. 199 della

L. Fallimentare, con impossibilità di estendere tale qualifica ai soggetti privati che agiscono per conto della stessa e anche qualora abbiano la disponibilità dei beni (si veda, tra le varie, Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza 9 luglio 2024, n. 27090); in secondo luogo, a seguito dell'esercizio del diritto di opzione previsto dall'art. 23 bis del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) detiene il controllo della società XXXXX, che non è più, quindi, controllata dallo Stato Italiano né direttamente né indirettamente. Infatti, la CDP non sarebbe considerabile un ente pubblico (Corte dei conti, sez. Lombardia, Sent. n. 283 dell'11.10.2021), bensì una società finanziaria appartenente al settore S12 del SEC 95 (e non a quello S13 che riguarda le amministrazioni pubbliche), che detiene partecipazioni in società di mercato. Si ricorda, altresì, che la XXXXX è stata inclusa – con un regime speciale dettato dall'art. 44-bis della L. n. 233/2021 - nell'"Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196", annualmente redatto da ISTAT, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 234 del 30 settembre 2021, con effetti ed

efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2022, senza possibilità di configurare un'efficacia retroattiva, come stabilito dalla stessa Corte dei Conti, sezione controllo enti, con la determinazione del 7 luglio 2023. A ciò si aggiunge che XXXXX, anche precedentemente all'inclusione nell'elenco Istat, non poteva essere considerata una società a partecipazione pubblica, ai sensi del Tusp in quanto la controllante Cassa Depositi e Prestiti è emittente di titoli quotati in borsa.

2.2. Conseguentemente, nel periodo in cui sarebbero avvenuti i fatti contestati (2014-2016) né la X né la X Due potevano essere considerate pubbliche amministrazioni, in quanto alcuna valenza pubblicistica potrebbe essere riconosciuta alle società controllate dalla XXXXX, ossia la X e la X Due, essendo stata la XXXXX equiparata ad una pubblica amministrazione solo a decorrere dal 2022, ossia successivamente all'incorporazione della X Due (che aveva già incorporato la X) nella XXXXX, avvenuta nell'anno 2020.

2.3. Si evidenzia, altresì, che al fine dell'incardinamento della giurisdizione di questa Corte la società responsabile dei danni erariali deve essere partecipata da una pubblica amministrazione.

Nel caso di specie, la società responsabile, in quanto trasferitaria e (commissario) liquidatore, è la X (e, in via residuale, la X Due), che erano controllate da XXXXX, la quale, come già detto, non sarebbe in alcun modo qualificabile come pubblica amministrazione per il periodo antecedente il 2022. In altre parole, dunque, lo scopo perseguito dal legislatore con l'operazione in analisi sarebbe stato quello di cedere e trasferire i patrimoni da liquidare ad una società di capitali, operante secondo le regole di diritto privato e, dunque, consentire una prosecuzione esclusivamente privatistica della loro attività di gestione e liquidazione, onde non continuare a gravare il bilancio dello Stato di ulteriori passività, incassando immediatamente dalla società trasferitaria un corrispettivo congruo avuto riguardo alla stima dei beni, sicché la loro cessione potesse considerarsi avvenuta secondo i criteri di una sana e prudente amministrazione, con la mera probabilità di conseguire un conguaglio da detta cessione, mediante l'applicazione di un meccanismo di *price adjustment*.

2.4. Si rappresenta, ulteriormente, a monte che né XXXXX, né le società X sono *in house* di amministrazioni pubbliche; la prima è partecipata

interamente da Cassa Depositi e Prestiti, che non è considerata un ente pubblico (Corte dei conti, sez. Lombardia, Sent. n. 283 dell'11.10.2021) e che è espressamente esclusa dall'ambito di applicazione del TUSP, bensì una società finanziaria appartenente al settore S12 del SEC 95, mentre le seconde erano partecipate dalla prima (ed, in seguito, incorporate nella stessa); a valle che l'attività in concreto posta in essere e oggetto dell'atto di citazione appare in senso oggettivo priva di contenuti di pubblicità; né al riguardo nulla aggiungerebbe la qualifica di organismo di diritto pubblico di Cassa Depositi e Prestiti, posto che è incontestato, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, che questa sottoposizione non riguarda l'intera vita dell'ente, ma solo alcuni segmenti della sua attività, ossia quelli strettamente legati all'affidamento dei contratti e tale qualifica non basta ad affermare la giurisdizione di questa Corte. Nello stesso senso militerebbe la circostanza che il pagamento in favore dello Stato sarebbe stato effettuato da parte della XXXXX (dal bilancio globale della stessa) e non da parte della X (si richiama su fattispecie analoga TRGA Bolzano, 27 luglio 2023 n. 261); al riguardo si evidenzia anche che nel bilancio 2019 la stessa

Società ha considerato i contenziosi con la X e gli asseriti danni dalla stessa pretesi come danni della XXXXX e non afferenti ai patrimoni separati.

2.5. Si contesta, altresì, la configurabilità di un rapporto di servizio con gli organi di amministrazione della società trasferitaria e, in particolare, viene negata tale configurabilità da parte della difesa di X e del X, non potendosi la stessa fondare solo sul ruolo di advisor e di cessionario, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte e della Cassazione nel noto caso derivati-MEF.

2.6. Si ritiene, altresì, insussistente la giurisdizione di questa Corte in quanto il sindacato del giudice contabile non può estendersi al merito delle scelte discrezionali e delle caratteristiche tecniche di una specifica operazione commerciale.

2.7. Sempre in via preliminare si eccepisce, da un lato, la necessità di sospendere questo procedimento in attesa della definizione del connesso procedimento penale pendente stante la sussistenza tra i due procedimenti di un "vincolo di consequenzialità", dall'altro, l'avvenuta prescrizione della pretesa azionata dalla Procura, in quanto:

- le vicende rappresentate, prima nell'invito a

dedurre e poi nell'atto di citazione, si riferiscono a contratti di consulenza e ad operazioni di cessione da parte delle società X e X Due a X nel corso degli anni 2014-2016;

- la notizia di danno del 6 giugno 2017 era idonea a determinare la decorrenza del termine prescrizionale, descrivendo, anche attraverso la produzione di documenti allegati, gli elementi che caratterizzano l'ipotesi di contestazione formulata nell'atto di citazione. Conseguentemente dovendosi ancorare la decorrenza del termine prescrizionale quantomeno alla suddetta nota informativa (del 6 giugno 2017), alla data di ricevimento dell'invito a dedurre (25/09/2023) il termine quinquennale era ampiamente spirato, anche considerando il periodo di sospensione *ex lege* per la pandemia covid-19 (dall'08.03.2020 al 31.08.2020). Ad avviso delle difese, sulla base dell'insegnamento della Cassazione civile, la costituzione di parte civile nel processo penale, peraltro non coinvolgente tutti gli odierni convenuti (x escluso) della società XXXXX, avvenuta in data 07.02.2019 sarebbe inidonea a interrompere il corso della prescrizione, considerato, altresì, che si è costituita parte civile nel giudizio penale solo XXXXX, quale azionista di X Srl e X Due srl, non anche

il Ministero, in un periodo antecedente all'iscrizione di XXXXX nell'Elenco Istat delle Amministrazioni pubbliche.

5. Nel corso dell'udienza pubblica odierna, il Collegio, verificata preliminarmente l'integrità del contraddittorio, ha deciso di limitare la discussione alle eccezioni pregiudiziali e preliminari, sopra ricordate, introdotte da alcuni convenuti, aprendo il dibattito anche alle altre difese che non avevano formulato tali eccezioni e fissando, per l'eventuale prosecuzione della discussione, l'udienza del 12 giugno 2025. La Procura regionale e le difese dei convenuti hanno svolto i propri interventi. La causa è stata introitata per la decisione sulle predette eccezioni e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Ad avviso del Collegio, il giudizio, alla luce dell'odierna discussione, deve definirsi a seguito dello scrutinio delle eccezioni pregiudiziali, per quanto concerne la mancanza di giurisdizione di questa Corte nei confronti di alcuni dei convenuti, e preliminari inerenti l'avvenuta prescrizione della pretesa azionata non potendo, dunque, essere

affrontati i residui profili di merito.

1.1. Preliminarmente non ha pregio la richiesta di sospendere il presente giudizio in attesa della definizione del connesso procedimento penale pendente stante la postulata sussistenza tra i due procedimenti di un "vincolo di consequenzialità", in quanto costituisce ormai *ius receptum* che "*proprio la diversità tra le due ipotesi di responsabilità, quella penale e quella contabile, porta quindi ad escludere che la rilevanza nei due processi dei medesimi fatti implichi, di per sé, la configurabilità di un rapporto di pregiudizialità tecnica del giudizio penale rispetto a quello della Corte dei conti. Né tale rapporto di dipendenza può configurarsi quando nel processo contabile vengano versati in atti gli stessi elementi di prova raccolti nel processo penale*" (*ex plurimis* SS.RR. in sede giur. Ord. n. 16/2021/RCS).

2. Sempre in via preliminare, risultano, invece, da accogliere le eccezioni di difetto di giurisdizione articolate dalle difese delle parti convenute X e X X, in proprio e nella qualità di rappresentante legale della predetta società. Giova, al riguardo, ricordare che entrambe le società X concludevano con X due contratti di prestazione di servizi in data 10-

12 giugno 2014 e 29 luglio - 1° agosto 2014, entrambi della durata di ventiquattro mesi, decorrenti rispettivamente dal 1° giugno 2014 e dal 1° agosto 2014 (docc. 6.7 e 6.10 allegati alla memoria X X). Come, condivisibilmente, evidenziato nella relativa memoria di costituzione, i predetti contratti risultavano finalizzati alla realizzazione delle operazioni di cessioni degli *asset distressed* e di crediti *non perfoming*, delineandosi una duplice posizione di X quale "advisor" e "potenziale cessionario" degli stessi. Non possono, in vero, al riguardo, non trovare applicazione i principi fissati dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 2157/2021, che, come correttamente indicato nella memoria defensionale dei due predetti convenuti, ha riguardato fattispecie (caso contratti derivati-Mef, di cui alla sentenza n. 346/2018 di questa Sezione), che presenta significativi tratti di analogia con quella all'odierno esame. Le Sezioni Unite hanno, in particolare, statuito che:

- «*gli elementi sintomatici del rapporto di servizio … non sono in alcun modo qui ravvisabili. Segnatamente non è ravvisabile, contrariamente alla prospettazione offerta dal Procuratore contabile, l'elemento essenziale e caratteristico rappresentato*

dall'investitura della Banca di una funzione pubblicistica, comportante il suo inserimento nella struttura organizzativa del Ministero con effetto sostanzialmente sostitutivo delle valutazioni e delle decisioni di quest'ultimo in ordine alle scelte di gestione del debito pubblico e di negoziazione di contratti in strumenti di finanza derivata. Ciò che qui osta all'affermazione della giurisdizione contabile sul presupposto dell'assunzione da parte della Banca della veste di intraneus, non è la sussistenza in capo ad essa della duplice veste di legittimazione operativa data dall'essere stata sia controparte contrattuale del Ministero (nelle operazioni in derivati dedotte in responsabilità), sia consulente nella gestione e nel collocamento del debito pubblico (come specialista in titoli di Stato) - trattandosi, come si è detto, di elementi non necessariamente escludenti la relazione di servizio - bensì proprio la mancata assunzione di un ruolo interno di inserimento e di una potestà pubblicistica "in vece" della P.A., in quanto surrogatoria della volontà del Ministero, o quantomeno decisoriamente determinante nell'adozione delle scelte di quest'ultimo in materia»;

- «*Orbene, dall'atto di citazione in giudizio e dall'atto*

di appello (entrambi ricostruiti anche dalla Corte dei conti nella sentenza impugnata) emerge chiaramente come, per quanto concerne la stipulazione, rinegoziazione e chiusura dei contratti in prodotti derivati, la responsabilità della Banca venga dalla Procura contabile individuata in una condotta sostanzialmente abusiva con la quale la Banca stessa avrebbe dapprima generato, e poi indebitamente sfruttato, una situazione di sostanziale e forte squilibrio di potere contrattuale in pregiudizio del Ministero, orientando a proprio favore sia le carenze organizzative e conoscitive interne al Ministero stesso sia, più in generale, le assai critiche, se non drammatiche, condizioni macroeconomiche e di mercato (invece ad essa favorevoli) nelle quali il Tesoro italiano si vedeva costretto, soprattutto nel periodo (2011-2012) della chiusura dei contratti in essere. L'impostazione fortemente asimmetrica (atto di citaz., pag. 34) del rapporto con il Ministero troverebbe riscontro sia sul piano negoziale (attivazione o minaccia di attivazione della clausola ATE, convenuta con il Ministero senza adeguata consapevolezza da parte di quest'ultimo e, per giunta, senza garanzie collaterali capaci di neutralizzarne gli effetti preservando la durata naturale dei rapporti), sia su quello economico (posto che la massima parte del

danno erariale dedotto in giudizio sarebbe costituito da somme di rimborso e chiusura introitate dalla Banca in esecuzione degli accordi sperequati), sia - ancora - su quello operativo, nel senso che la Banca avrebbe agito, quale controparte contrattuale, in conflitto di interessi e nella strumentalizzazione dell'altro ruolo, di specialista del debito pubblico, da essa contestualmente rivestito e comportante, tra il resto, taluni benefici e preferenze regolamentari proprio nella stipulazione dei contratti in questione. Come osservato dalla Corte dei conti, da tutto ciò non può trarsi convincimento circa l'esistenza di un rapporto di servizio comportante un inserimento organico o para-organico della Banca nella struttura ministeriale. Il nucleo "accusatorio" sostanziale muove da una tipica violazione da parte della Banca degli obblighi informativi gravanti sull'intermediario finanziario quand'anche operante in contropartita diretta (sovrapposizione di ruoli del resto connaturata all'operatività in swap) e, più in generale, degli obblighi di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto ex artt. 1175 e 1375 c.c.; il che integra, secondo lo schema "obbligo-pretesa", appunto un'ipotesi di "ordinaria" responsabilità contrattuale ovvero (per la fase

precedente alla prima stipulazione ed alla successiva rinegoziazione) precontrattuale. Depone in tal senso anche la deduzione da parte della Procura contabile della illiceità della causa contrattuale ex art. 1418 c.c. per effetto della violazione di norme imperative, di contrarietà all'ordine pubblico economico di snaturamento della causa negoziale concreta a seguito e per effetto della clausola ATE (citaz. § B.3). È dunque evidente come – al di là della prospettazione della vicenda all'interno di un più ampio contesto di rapporto asseritamente coinvolgente l'organizzazione ministeriale e le scelte di fondo sulla gestione del debito pubblico nazionale – il petitum sostanziale dedotto in giudizio (come sopra inteso) non fuoriesca in realtà da un ambito, di natura prettamente privatistica, di patologica alterazione del sinallagma contrattuale, come tale avulso tanto dal conferimento quanto dallo sviamento di pubbliche ed autoritative potestà attestanti l'inserimento della Banca nell'apparato ministeriale»;

- «*Quand'anche si volesse ipotizzare lo sfruttamento da parte della Banca della propria ascendenza ed influenza all'interno del Ministero al fine di precostituirsi la posizione di supremazia*

contrattuale infine foriera di quella indebita locupletazione, ciò non implicherebbe ancora, di per sé, l'assunzione di un modello funzionale di esercizio di potestà pubblica integrante una relazione di servizio e di inserimento organico nell'amministrazione. Lo squilibrio di "potere contrattuale" così determinatosi rileva certamente sul piano dei comportamenti negoziali e della loro abusività, non anche e necessariamente su quello dell'investitura e dell'esercizio di una potestà e di una influenza pubblica. Questo nesso neppure può individuarsi, come vorrebbe la Procura contabile, nella funzione consulenziale che sarebbe stata svolta dalla Banca (in maniera distorta e strumentale) nella sua veste di specialista del debito pubblico. … nel caso di consulenza, occorre pur sempre la riscontrabilità in concreto dei caratteri originari del rapporto di servizio. E tali caratteri non sono qui riconoscibili nemmeno sotto il particolare profilo dell'incidenza causale e decisoria che l'attività di consulenza svolta dalla Banca avrebbe sortito sulle scelte di gestione del debito pubblico da parte del Ministero, eventualmente anche attraverso la rinegoziazione e ristrutturazione in derivati del debito in essere».

2.1. L'ampio richiamo dei principi fissati dal Giudice della giurisdizione consente di verificare la piena sovrapponibilità della fattispecie in riferimento alla quale sono stati dettati con quella all'odierno esame: basti, al riguardo, richiamare quanto emergente dai documenti prodotti dalla difesa X X (in part. Relazione della Prof.ssa XXXX-doc. 6, nonchè docc. 6.11, 6.12,6.16, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27, 6.29, 6.30, 6.31, 6.56 e 6.59), dai quali si evince che le scelte finali in merito alla dismissione dei patrimoni pubblici restavano, comunque, rimesse alla discrezionalità di X e X Due. Né alla luce delle riportate statuizioni delle Sezioni Unite, infine, a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi valorizzando, come fatto da parte attrice, l'asserito conflitto di interessi di X e del X dovuto a una pretesa "asimmetria informativa" discendente dalla loro duplice posizione di advisor e di cessionario.

3.Di contro, risulta da affermare la giurisdizione di questa Corte nei confronti degli altri convenuti, nei limiti di seguito precisati. Va innanzitutto ricordato che, secondo il noto insegnamento della Suprema Corte (cfr., per tutte, Sez. un., n. 10374/2007), al fine della verifica della giurisdizione si deve avere riguardo al *petitum* e

alla *causa petendi* sostanziali fatti valere con la domanda giudiziale, rilevando a tal fine non già la prospettazione delle parti e il tipo di pronuncia che si chiede al giudice, bensì la intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione. Conseguentemente, ad avviso del Collegio occorre, preliminarmente, operare una perimetrazione della pretesa azionata, per quanto riguarda in particolare, l'individuazione delle Amministrazioni danneggiate. Al riguardo, infatti, non appare cogliere pienamente nel segno la prospettazione della Procura erariale ove indistintamente individua il danno "nella sua totalità, come danno all'Erario", indicando indistintamente in "MEF–X S.R.L.-X DUE S.R.L.-XXXXX S.p.A" le Amministrazioni danneggiate.

3.1. In vero, per quanto interessa in questa sede, le ipotizzate illecite condotte di gestione e liquidazione dei patrimoni pubblici in esame appaiono aver potuto potenzialmente produrre nocumenti, da un lato, al patrimonio delle società a partecipazione (indirettamente) pubblica coinvolte - X, X Due s.r.l. e XXXXX s.p.a. - come plasticamente evidente dal

bilancio 2019 di quest'ultima società, ove sono valutate le conseguenze dei contenziosi con la X, dall'altro al MEF per i mancati/ridotti trasferimenti finanziari derivanti dalle modalità realizzative delle cessioni/liquidazioni in esame.

3.2. Per quanto attiene al primo aspetto, appaiono pienamente condivisibili le eccezioni delle parti convenute volte a denegare la giurisdizione di questa Corte. Sono stati, infatti, correttamente messi in evidenza dalle difese delle parti convenute i seguenti elementi:

- pacificamente è da escludersi la natura *in house* di XXXXX Spa, X e X Due;

- XXXXX s.p.a. non è controllata dallo Stato Italiano né direttamente né indirettamente, essendo detenuta da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., che non è da considerarsi un ente pubblico (Corte dei conti, sez. Lombardia, Sent. n.283/2021), bensì una società finanziaria appartenente al settore S12 del SEC 95, che detiene partecipazioni in società di mercato;

- «*XXXXX s.p.a. non è quotata in borsa. Peraltro, poiché la controllante Cdp è emittente titoli quotati nei mercati regolamentati (sin dal 2009), opera il disposto di cui all'art. 1, c. 5, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ("Testo unico in materia di società a*

partecipazione pubblica") con effetti di esclusione dall'applicazione del predetto testo unico» (Corte dei conti, Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di XXXXX s.p.a. 2021, n. 70/2023);

- «*in occasione dell'aggiornamento per l'anno 2022 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 234 del 30 settembre 2021) XXXXX è stata inoltre inclusa, con effetti dal 1° gennaio 2022 nell'elenco, redatto dall'Istat, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, c. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196. Al riguardo, la citata l. n. 233 del 2021 all'art. 44-bis, c. 2, dispone che "al fine di assicurare il pieno ed efficace svolgimento delle attività funzionali al raggiungimento dell'oggetto sociale della società XXXXX Spa, ferma restando l'autonomia finanziaria e operativa della società, alla stessa non si applicano i vincoli e gli obblighi in materia di contenimento della spesa pubblica previsti dalla legge a carico dei soggetti inclusi nel provvedimento dell'Istituto nazionale di statistica di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*» (Corte dei conti, Determinazione e Relazione sul risultato del

controllo eseguito sulla gestione finanziaria di XXXXX s.p.a. 2021, n. 70/2023);

- il danno inferto dagli organi della società al patrimonio sociale non è idoneo a configurare anche un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, perché non implica alcun danno erariale, bensì unicamente un danno sofferto da un soggetto privato, riferibile al patrimonio appartenente a quel soggetto e non ai singoli soci – pubblici o privati – i quali unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale.

Conseguentemente ne deriva che, ai sensi dell'art. 12 TUSP, al fine dell'incardinamento della giurisdizione della Corte dei Conti la società responsabile dei danni erariali deve essere partecipata da una pubblica amministrazione, circostanza non presente nel caso in esame, in quanto X e la X Due, nel periodo in cui sarebbero avvenuti i fatti contestati (2014-2016), erano controllate da XXXXX, che non è appunto qualificabile come pubblica amministrazione per il periodo antecedente il 2022. Nessun rilievo è ricollegabile, altresì, alla qualifica di organismo di diritto pubblico di CDP, posto che è noto che gli

effetti della stessa non riguardano l'intera vita dell'ente, ma solo alcuni segmenti della sua attività, ossia quelli strettamente legati all'affidamento dei contratti e tale qualifica non è sufficiente ad affermare la giurisdizione di questa Corte (Corte dei conti, Sez. giur. Piemonte, sentenza n. 31/2022; Corte dei conti, II Ap., sentenza n. 54/2023; Cass., Sez. I, Ord. n. 23386/2024; Corte dei conti, Sez. Lombardia, sentenza n. 166/2024).

3.3. Le articolate controdeduzioni svolte dalla Procura erariale sui profili in esame - cfr. in part. pagg. 185 ss. della citazione – se non paiono idonee, alla luce dei principi ora richiamati a consentire di postulare una "natura pubblica" delle società coinvolte, tuttavia militano per il riconoscimento in tali termini dell'attività svolta nei confronti del MEF. Come, infatti, condivisibilmente argomentato in citazione (cfr. pagg.191 ss., a cui si fa espresso rinvio ai sensi dell'art. 17, co. 1, norme att. c.g.c.), il complesso quadro disciplinatorio e pattizio relativo alla gestione in esame è compendiabile nel riconoscimento in capo a XXXXX-X-X Due della natura di "società di scopo", con una finalità liquidatoria, definita dalla legge, che viene perseguita utilizzando le forme privatistiche

(SPA/SRL) assunte dalle società trasferitarie individuate per legge. Ai fini, dunque, dell'affermazione della sussistenza di un rapporto di servizio radicante la giurisdizione di questa Corte, può farsi richiamo ai principi, di recente, dettati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in fattispecie connotata da forti elementi di analogia con quella all'odierno esame. Nell'Ordinanza n. 23452/2024 è stato, così, statuito: «*Cass., Sez. U, n. 31755 del 5/12/2019 … ha ripercorso l'evoluzione giurisprudenziale con la quale al criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica pubblica dell'agente, è stato sostituito un criterio oggettivo, che fa leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate. Si è, quindi, giunti ad affermare che la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica, relazione che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio inteso quale relazione funzionale che rende l'autore del danno compartecipe*

dell'operato dell'amministrazione o dell'ente. Tale rapporto di servizio sussiste allorché un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della p.a., mentre 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, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte (Cass., Sez. U, n. 32608 del 12/12/2019 che richiama Cass., Sez. U, n. 473 del 14/1/2015 e Cass., Sez. U, n. 21871 del 30/8/2019). Nel caso di specie, secondo la prospettazione della Procura Regionale per il Lazio presso la corrispondente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, … [i convenuti] *(amministratore delegato di XXX, l'uno, e presidente del consiglio di amministrazione di XXX, l'altro) ebbero concretamente ad assumere, per il medio del mandato espressamente conferito da XXXX ad XXX, la titolarità del potere di decidere per la stessa XXXX*

in relazione alle commesse acquisite all'estero da XXX in nome e per conto di XXXX, con la conseguenza che i danni discendenti dallo svolgimento di tale attività di rappresentanza ebbero a pregiudicare direttamente il patrimonio di XXXX, oltre al valore della partecipazione sociale di XXXX in XXX, integrando pienamente il disposto del co. 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 75 del 2016 per cui "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"».

3.4. Ne deriva, dunque, un rapporto di servizio tra le società di cui trattasi e le finalità pubbliche perseguite con la conseguente giurisdizione della Corte dei conti *in subiecta materia*, potendosi postulare la sussistenza di una responsabilità amministrativa dei soggetti dipendenti della società legata alla P.A. *rectius* al MEF da un rapporto, in via di approssimazione definitoria qualificabile come di 'mandato gestorio', i quali, con una condotta

contraria ai propri doveri, abbiano cagionato a quest'ultimo un danno.

4. Tuttavia, ad avviso del Collegio, la possibilità di verificare in concreto la sussistenza dei presupposti della responsabilità ora evocata risulta preclusa dalla non superabilità delle eccezioni volte all'accertamento dell'avvenuta prescrizione della pretesa azionata.

4.1. Al riguardo giova ricordare che le fattispecie azionate ineriscono a contratti di consulenza e ad operazioni di cessione poste in essere dal luglio 2014 all'agosto 2016. Trattandosi di operazioni di disposizione patrimoniale, in tesi pregiudizievoli in quanto ritenute non convenienti, l'effetto asseritamente lesivo della condotta ipotizzata – ovvero la riduzione patrimoniale o l'esborso di denaro – deve essere ricollegato alla conclusione stessa delle operazioni contestate, configurandosi un illecito istantaneo che si esaurisce in un lasso di tempo definito, con la conseguenza che la prescrizione non può che cominciare a decorrere con la prima manifestazione del presunto danno.

4.2. L'avvio del termine prescrizionale - a fronte di quanto si legge nell'atto di citazione, ovvero che l'indagine della Procura Regionale ha avuto origine

dalla nota indirizzata al Procuratore generale presso la Corte dei Conti, pervenuta in data 6 giugno 2017, a firma di un Consigliere di Amministrazione di XXXXX s.p.a. – deve individuarsi nella ricezione della predetta nota, che descrive in modo completo, anche attraverso la produzione di rilevanti documenti allegati, tutti gli elementi che caratterizzano l'ipotesi di contestazione formulata nell'atto di citazione. Dal 6 giugno 2017 alla data di ricevimento dell'invito a dedurre (25/09/2023) il termine quinquennale risulta, dunque, ampiamente spirato, anche considerando il periodo di sospensione *ex lege* per la pandemia Covid-19.

4.3. Quanto al riguardo controdedotto dalla Procura erariale non appare cogliere nel segno. In primo luogo, deve escludersi la configurabilità di un doloso occultamento, meramente evocato, ma i cui elementi costitutivi - condotta indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto ovvero un'attività fraudolenta soggettivamente diretta e oggettivamente idonea ad occultare il danno (Corte dei conti, III Sez. Ap., sentenza n. 277/2022) - non sono stati specificatamente ricostruiti né provati in citazione, considerato, comunque, come sopra già evidenziato, che tutti gli elementi fondamentali della

responsabilità successivamente azionata dalla Procura erariale trovano fondamento nella predetta *notitia damni* (Corte dei Conti Sez. Giur. Lazio, sentenza n. 824/2021). L'azionata violazione dei doveri inerenti il mandato gestorio intercorrente con il Mef, appare, infatti, ridondare in termini oggettivi sul minore realizzo delle procedure di liquidazione poste in essere, elemento, come detto, già evidente nella *notitia damni*, non aggiungendo a ciò nulla, in termini di 'disvelamento' del danno, l'accordo criminoso tra i vertici delle società emergente dagli atti penali.

4.4. In secondo luogo, nessuna efficacia interruttiva della prescrizione può essere ricollegata, nel caso in esame, alla costituzione di parte civile, effettuata in data 7 febbraio 2019, nel processo penale da parte della società XXXXX, quale azionista di X Srl e X Due srl. Questo Collegio non ignora, naturalmente, i principi consolidati nella giurisprudenza contabile secondo cui la costituzione di parte civile nel processo penale determina l'interruzione del decorso prescrizionale anche nei confronti della Procura della Corte dei Conti (*ex pluribus* Sez. giur. Lazio sentenze n. 117/2021, n. 595/2022 e n. 276/2024), ma ritiene che nel caso di

specie il predetto atto non possa in concreto dispiegare effetti interruttivi in quanto posto in essere da XXXXX e non dal MEF, unica amministrazione, alla luce di quanto sopra rilevato anche in punto di giurisdizione, nei cui confronti risulta azionabile il danno in esame, e, dunque, unica amministrazione qualificabile come potenzialmente danneggiata, essendo, di contro, XXXXX e le sue partecipate controparte contrattuale del Dicastero, non rientrando, come sopra visto, nel perimetro scrutinabile in questa sede l'eventuale danno al patrimonio di XXXXX.

5. Alla parziale declinatoria di giurisdizione in favore del Giudice ordinario segue che dinanzi a quest'ultimo potrà essere incardinata la presente controversia anche attraverso il rimedio della "*translatio iudicii*".

6. In applicazione dell'art.31, comma 3, c.g.c. le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, atteso che il giudizio viene definito con decisione su questioni pregiudiziali e preliminari.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80501** del

registro di Segreteria:

- limitatamente a quanto indicato in parte motiva, dichiara il difetto della Corte dei conti a conoscere la vicenda controversa. Indica il Giudice competente nell'Autorità Giurisdizionale Ordinaria;

- dichiara l'estinzione dell'azione per prescrizione relativamente al residuo danno azionato rientrante nella giurisdizione di questa Corte indicato in parte motiva;

- compensa integralmente le spese del giudizio.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa

l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 20 febbraio 2025.

L'estensore	Il Presidente
Giovanni Guida	Tommaso Miele
F.to digitalmente	*F.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il giorno 22 maggio 2025

Il Dirigente

Sebastiano Alvise Rota