



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE
CENTRALE D'APPELLO

290/2021

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|---------------------|------------------|
| Massimo Lasalvia | Presidente |
| Antonietta Bussi | Consigliere |
| Aurelio Laino | Consigliere rel. |
| Pierpaolo Grasso | Consigliere |
| Donatella Scandurra | Consigliere |

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **55333** del registro di segreteria, proposto da **VAZZANA Francesco Carmelo**, nato a Reggio Calabria il 17.7.1967 (c.f.: VZZFNC67L17H224W), rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Cancrini (*arturo.cancrini@avvocato.pe.it*),

appellante principale;

contro

- il **Procuratore regionale della Corte dei conti per la Calabria, appellante**
incidentale;

- il **Procuratore Generale della Corte dei conti, appellato;**

e nei confronti di

- **PERCOLLA Domenico**, nato a Catania l'1.3.1948 (c.f. PRCDNC48C01C351I), rappresentato e difeso dall'avv. Felice Giuffrè

(*fgiuffre@pec.ordineavvocaticatania.it*), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

- s.p.a. **INVITALIA** (p.iva 05678721001), in persona del legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Tommaso Di Nitto (*tommasodinitto@ordineavvocatiroma.org*) e Giulio Napolitano (*giulio.napolitano@legal.chiomenti.net*), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale condizionato**;

- **CROCE Maurizio**, nato a Messina il 2.11.1971 (c.f.: CRCMRZ71S02F158G), rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Cancrini (*arturo.cancrini@avvocato.pe.it*), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellato**;

- **Centro di Geomorfologia Integrata per l'Area del Mediterraneo (CGIAM)**, in personale del legale rappresentante p.t. (p.iva.: 01600250763), rappresentato e difeso dall'avv. Felice Pali (*avvpalifelice@pec.giuffre.it*), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellato**;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 362/2019 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria, pubblicata in data 19.9.2019.

Visti gli atti e i documenti del giudizio;
uditi, nella pubblica udienza del 10.6.2021, il relatore, il P.M., nella persona del v.p.g. Giulia De Franciscis e i difensori delle altre parti, come da verbale di causa.

FATTO

I

Gli epigrafati appellanti e appellati venivano tratti in giudizio per essere

condannati al risarcimento, in favore del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare (d'ora innanzi, anche solo MATTM), del complessivo importo di euro 5.761.116,50 con riferimento ad una illecita gestione di fondi pubblici.

Rimandando, per ragioni di sinteticità, alla narrazione dei fatti di causa, siccome doviziosamente illustrata dai primi giudici nella pronuncia qui gravata (in particolare, pagg. 4-54, cui *breviter* si rinvia, ex art. 17, comma 1, disp att. c.g.c.), la vicenda può, in estrema sintesi, inquadrarsi nella gestione intestata al Commissario Straordinario delegato alla gestione del rischio idrogeologico nella Regione Calabria, carica ricoperta da Domenico Percolla dal 21 gennaio 2011.

Mediante la stipula di apposita convenzione con s.p.a. Invitalia (d'ora in avanti, anche solo Invitalia), il suddetto Commissario attribuiva a quest'ultima compiti di assistenza tecnico-amministrativa e attività di supporto tecnico logistico, che comportavano la costituzione di due sedi (a Reggio Calabria e a Roma) e l'impiego di personale della suddetta società pubblica fino a dieci unità; a sua volta, Invitalia aveva, in base alla convenzione, facoltà di avvalersi, come soggetto attuatore, di una società controllata denominata Sviluppo Italia Aree Produttive. Nel Piano esecutivo all'uopo sottoscritto, responsabile del gruppo di lavoro per quest'ultimo soggetto risultava essere l'odierno appellante principale.

Esigenze di acquisizione di cartografia più dettagliata di quella disponibile avevano, poi, indotto il Commissario Percolla a stipulare un accordo quadro con il Centro di Geomorfologia Integrata per l'Area del Mediterraneo (o CGIAM) con il quale venivano attribuiti a quest'ultimo

svariati compiti, ponendo come responsabile dei rapporti con tale Centro il Vazzana medesimo.

Nel luglio 2012 la rendicontazione inviata dal Commissario al MATTM, relativamente a queste operazioni, innescava nei competenti uffici ministeriali perplessità ed osservazioni in ordine alla pertinenza di alcune delle attività affidate a detti soggetti esterni rispetto ai compiti del Commissario, all'ipotesi che le produzioni cartografiche affidate al CGIAM fossero duplicative di altre già disponibili, nonché agli importi relativi a dette attività. Tale interlocuzione tra MATTM e Commissario non impediva tuttavia la liquidazione, ai primi di settembre, di una fattura di 508.000,00 euro per l'effettuazione di rilievi di tipo "Laser Imaging Detection and Ranging" (LIDAR).

Interlocuzioni critiche, su analoghi profili, proseguivano nei mesi successivi, anche da parte dei competenti servizi della Regione Calabria. In ogni caso, il Commissario Percolla, previa istruttoria del Vazzana, liquidava nel maggio 2013 al CGIAM altri 1.990.740,00 euro. A fronte di ulteriori richieste di pagamento a saldo da parte del CGIAM per le rilevazioni LIDAR, il Commissario delegato Percolla non aderiva alla richiesta, che avrebbe ecceduto il limite di 2.500.000,00 euro previsto nell'Accordo, ed anzi, acquisite informazioni sui valori di mercato dei servizi resi (e in gran parte già liquidati), si risolveva a chiedere al suddetto CGIAM il ristoro del sovrapprezzo corrisposto.

Ulteriori vicende controverse conducevano, nel luglio 2014, al subentro del dott. Croce nelle funzioni di Commissario e poi alla liquidazione dell'importo chiesto a saldo dal CGIAM per euro 484.210,00.

La Procura territoriale ravvisava un danno erariale nelle corresponsioni effettuate:

- a Invitalia, perché i corrispettivi avevano superato ampiamente il limite del 2% degli interventi realizzati e le spese del supporto logistico e del personale erano state accollate interamente alla struttura commissariale;
- al CGIAM, per la sproporzione dei costi dei servizi resi rispetto a quelli di mercato e, comunque, per la sostanziale inutilità di rilevazioni duplicative di altre già disponibili presso il MATTM.

Con la gravata sentenza veniva accolta in parte la richiesta risarcitoria avanzata dal P.M., addebitando la parte maggiore del danno prospettato al Percolla (nella misura di euro 2.164.089,00) e, in minor entità, al Vazzana (euro 687.800,00). Riguardo alle altre parti evocate in giudizio, il giudice: a) dichiarava il difetto di giurisdizione nei confronti del CGIAM; b) rigettava la domanda risarcitoria nei riguardi di Invitalia e di Maurizio Croce (subentrato nelle funzioni del Percolla a far tempo dal luglio 2014).

La Sezione territoriale, in particolare, riconosceva il danno erariale rappresentato dal pagamento di prestazioni per rilievi LIDAR duplicativi di altri già disponibili (dell'importo di euro 1.990.740,00), addebitandolo per intero al Percolla (sottoscrittore dell'accordo quadro) e non al Vazzana, che aveva emesso parere di congruità delle relative spese. Riguardo alle altre due voci di danno della vicenda CGIAM, quella relativa alle spese del supporto logistico veniva riconosciuta anch'essa dal giudice di prime cure come fonte di responsabilità erariale e - in considerazione del fatto che dette spese non erano previste nell'accordo quadro, né tantomeno adeguatamente definite nel piano esecutivo, andando a duplicare l'attività di supporto fornita da Invitalia

- il relativo documento patrimoniale (ammontante ad euro 407.200,00), veniva addossato per metà al Percolla e per l'altra metà al Vazzana, avendo costui assunto anche uno specifico ruolo nella posizione del "soggetto attuatore".

Infine, la terza voce di danno connessa al rapporto con CGIAM, ossia il pagamento della già richiamata fattura a saldo n. 7/2014, di euro 484.200,00, veniva addebitata per intero alla responsabilità del Vazzana, che sotto la gestione del subentrato Commissario *ad acta* Maurizio Croce aveva, quale soggetto attuatore, sottoscritto anche il decreto d'impegno e pagamento e ignorato evidenti antigiuridicità, fra le quali lo sfornamento del tetto dei 2.500.000,00 euro. Nei confronti del Croce, come accennato, non veniva, invece, ravvisata alcuna condotta meritevole di addebito.

II

Per effetto dei gravami proposti in questa sede, in via principale (dal Vazzana) e incidentale (Percolla e Procura regionale), le parti hanno sostanzialmente devoluto nuovamente a questo giudice collegiale l'intera controversia, con l'eccezione degli appellati Croce, CGIAM e Invitalia: per quanto riguarda questi ultimi, i primi due si sono limitati a costituirsi in giudizio, stante l'avvenuta assoluzione nel merito (Croce) o il dichiarato difetto di giurisdizione contabile (CGIAM) in prime cure, chiedendo entrambi la conferma della decisione, al pari di Invitalia, che ha, però, proposto anche appello incidentale (condizionato) sul solo capo della sentenza statuente negativamente sull'eccepito difetto di giurisdizione che lo riguarda.

Il Vazzana ha, dunque, concluso per la sua integrale assoluzione, previa riforma dei capi della sentenza in ragione dei quali è stato condannato;

in subordine, ha chiesto l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Il Procuratore regionale, a sua volta, ha concluso per la condanna di tutti i presunti responsabili, in integrale accoglimento dell'originale impianto accusatorio e secondo i criteri di riparto del danno erariale stabiliti nella domanda risarcitoria.

L'appellante incidentale Percolla ha chiesto anch'egli che venga riformata, *in parte qua*, l'impugnata pronuncia, statuendosi, conseguentemente, la propria assoluzione.

Invitalia e il Vazzana hanno anche resistito con apposite memorie al gravame incidentale della Procura, concludendo per il suo rigetto.

I motivi di doglianza verranno partitamente e analiticamente illustrati nel corpo della motivazione della presente decisione, nei limiti in cui ne sia necessaria la trattazione in questa sede (alla luce delle statuizioni in rito che si assumeranno), e al netto di quelli formulati dall'appellante incidentale Percolla.

Invero, all'esito dell'udienza di discussione della causa, tenutasi lo scorso 25 marzo - nella quale le parti si sono diffusamente soffermate sulle argomentazioni spese nei propri atti, confermando le rispettive richieste - il Collegio ha pronunciato ordinanza n. 10/2021, con la quale ha prospettato *ex officio* la possibile inammissibilità di tale impugnazione, concedendo termine alle parti per produrre memorie, ex art. 101, secondo comma, c.p.c., e rinviando per l'ulteriore prosieguo all'udienza del 10 giugno 2021, nella quale la discussione è stata limitata a tale aspetto.

La Procura generale ha, quindi, confermato le conclusioni rese nella memoria all'uopo depositata, aderendo alla prospettata inammissibilità

dell'appello del Percolla, mentre quest'ultimo ha ribadito l'inconfigurabilità dell'inammissibilità, chiedendo, comunque, in subordine, la rimessione della questione alle Sezioni Riunite di questa Corte, ovvero la rimessione in termini, per errore scusabile.

DIRITTO

I

Nell'ordine di trattazione delle questioni da scrutinarsi in questa sede va data intuibile priorità logica a quelle riguardanti:

- a) l'inammissibilità dell'appello incidentale del Percolla;
- b) la giurisdizione contabile su CGIAM.

Quanto alla prima, il Collegio ritiene di confermare il sospetto di inammissibilità per tardività prospettato con la richiamata ordinanza n. 10/2021 e per le ragioni ivi illustrate, cui si rimanda *breviter*.

In particolare, l'appello principale, proposto da Vazzana Francesco, è stato notificato al procuratore costituito di Percolla Domenico, ai sensi dell'art. 179, comma 2, c.g.c., in data 27.11.2019, mentre quest'ultimo ha, a sua volta, proposto gravame incidentale, mediante notifica a tutte le parti del giudizio dell'atto di impugnazione, in data non antecedente il 27.2.2020, con ciò eccedendo lo *spatium temporis* all'uopo concessogli dall'art. 184, comma 4, c.g.c., nella specie spirato il 26.1.2020 (*ex plurimis et amplius*, C. conti, Sez. I App., n. 95/2021).

Né, in senso contrario, possono valere le argomentazioni difensive dell'appellante, posto che:

- a) quanto alla prospettata parziale dipendenza dell'appello in questione dall'impugnazione incidentale del P.M., è a dirsi come la condanna di prime

cure, per un cospicuo importo (oltre due milioni di euro), già per ciò solo faceva sorgere l'interesse del Percolla - acclarato come principale responsabile degli illeciti contestati – ad appellare la sentenza, militando in tal senso anche l'ulteriore considerazione della mancanza di alcun riferimento, nel suddetto gravame, all'avvenuta interposizione dell'appello incidentale del P.M., come giustamente rilevato dalla Procura generale in udienza;

b) in ordine alla subordinata richiesta di rimessione della questione alla Sezioni Riunite per rilevanza della stessa, risulta ostativa l'assenza di un conflitto orizzontale in materia, dovendosi, al contrario, evidenziare la sussistenza di una consolidata e univoca giurisprudenza d'appello sul punto, di cui la citata sentenza n. 95/2021 rappresenta solo l'ultimo approdo argomentativo (cfr. C. conti, Sez. II, n. 567/2018 e Sez. III, n. 392/2018);

c) con riferimento alla domandata rimessione in termini, manca il requisito dell'errore scusabile, proprio in virtù della esistenza di un indirizzo ermeneutico giammai contestato, come testimoniato, del resto, dalla stessa condotta processuale della Procura regionale - che pure rivestiva la qualifica di appellante incidentale - la quale ha, a sua volta, tempestivamente proposto l'impugnazione, notificando l'appello nei 60 gg. dal ricevimento dell'appello principale.

Alla luce delle superiori argomentazioni, l'appello incidentale del Percolla deve, dunque, dichiararsi inammissibile, esonerando il Collegio dal doversi pronunciare sui relativi motivi di doglianza.

II

Va, invece, accolta la censura avanzata dalla Procura regionale, con riferimento al capo della sentenza impugnata, relativo al dichiarato difetto di

giurisdizione contabile sul CGIAM.

Il Collegio ritiene, al riguardo, di aderire alle analitiche argomentazioni sviluppate dal P.M. nel gravame incidentale (cfr., in particolare, par. da n. 1 a n. 1.6., pagg. 17-27), in quanto convincentemente esposte e non adeguatamente confutate dallo stesso CGIAM, il quale si è limitato a ribadire le proprie considerazioni avallate dai primi giudici (cfr. comparsa costituzione in appello, pagg. 10-12). A tale parte dell'impugnazione *breviter* pure si rinvia, ex art. 17, comma 1, disp att. c.g.c., limitandocisi in questa sede a chiarire che, nella vicenda *de qua*, non assume alcun valore dirimente, come ritenuto erroneamente dalla Sezione territoriale, la qualificazione giuridica da darsi al CGIAM - ossia se esso sia o meno una società c.d. "*in house*" - risultando *ex se* rilevante la configurabilità di un rapporto di servizio occasionale - certamente idoneo a radicare, per pacifica giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, la *potestas iudicandi* di questa Corte - instaurato da tale ente pubblico (o privato, non importa), per lo svolgimento di funzioni pubbliche istituzionali di competenza del Commissariato tramite l'istituto dell'avvalimento, previsto dalla stessa legge istitutiva del suddetto organo straordinario.

Dall'accoglimento del motivo d'appello, non può, però, conseguire la pur richiesta rimessione della causa al primo giudice per valutarsi la sola posizione del CGIAM, confermandosi, per il resto, la condanna degli altri prevenuti in questo grado di giudizio, posto che l'intero processo su tale partita autonoma di danno erariale andrà rimesso al giudice *a quo*, vertendosi su un illecito imputato solo colposamente e dovendosi, dunque, valutare l'entità del concorso causale del soggetto originariamente estromesso, su cui

non v'è stata alcuna pronuncia da parte della Sezione territoriale.

Milita in tal senso la constatazione che l'art. 199 c.g.c. distingue nettamente tra l'ipotesi, tra l'altro, di acclarata giurisdizione negata in prime cure [primo comma, lett. a)], per la quale si prevede la rimessione *sic et simpliciter* [al pari delle altre ipotesi di cui sub lett. b)-c)], da quella di statuizione sulle *altre* questioni pregiudiziali (di rito) o preliminari (di merito), per cui, diversamente, la rimessione è subordinata alla mancanza di statuizioni sul merito della controversia.

La trattazione della corresponsabilità da fatto illecito plurisoggettivo colposo deve necessariamente avvenire unitariamente in primo grado, poiché, diversamente opinando, si incorrerebbe nel non remoto rischio di incidere sul riparto *pro quota* del danno erariale, toccando statuizioni rimaste insindacate in prime cure per effetto dell'estromissione di uno dei concorrenti. In astratto, invero, ben potrebbe il giudice di primo grado ritenere assorbente o prevalente la corresponsabilità del soggetto estromesso (nella specie: il CGIAM), rispetto a quella dei soggetti concretamente condannati, con ipotetico conflitto di giudicati e, comunque, complicazione sulla regolazione in sede esecutiva delle singole condanne.

L'ipotesi, invero, non è concretamente dissimile da quella di estromissione (non per motivi di giurisdizione, s'intende) di una parte nel giudizio di primo grado, per la quale il medesimo art. 199, comma 1, lett. b), c.g.c., prevede, infatti, la restituzione dell'intera controversia al primo giudice.

Né la rimessione dell'intera causa lede il principio del contraddittorio di cui all'art. 101 c.p.c., quale *vulnus* del diritto di difesa delle altre parti,

incidendo sfavorevolmente sulla posizione di costoro già condannati, posto che essi non possono intuibilmente che beneficiare della rivisitazione integrale in prime cure del concorso causale con un ulteriore soggetto, il quale - se condannato - ridurrà in quota parte (o addirittura del tutto) l'addebito degli altri concorrenti.

Va, infatti, ricordato che il pronunciato difetto di giurisdizione del CGIAM non ha (correttamente) comportato uno stralcio della quota parte del debito risarcitorio erariale allo stesso imputabile, sulla falsariga di quanto previsto nella contraria ipotesi di cui all'art. 83 c.g.c., il quale presuppone, per operare, la sussistenza della giurisdizione contabile sul soggetto estromesso (dalla Procura o dal giudice), quale requisito per applicare allo stesso lo statuto della responsabilità amministrativa (e, in definitiva, la concorrenza nell'illecito *de quo agitur*).

L'applicazione dell'art. 199 c.g.c. esime, logicamente, il Collegio dal dover prendere posizione sulle argomentazioni difensive attinenti alla responsabilità dei prevenuti condannati in prime cure, con riferimento agli incarichi dati al CGIAM.

III

Rimane, allora, da valutare l'illecito contabile concernente gli incarichi affidati a Invitalia, quale autonoma ipotesi di danno erariale prospettata unitamente all'altra.

Va, al riguardo, pregiudizialmente scrutinato il motivo di doglianza proposto incidentalmente (e condizionatamente) dalla suddetta società pubblica, posto che il suo eventuale accoglimento assorbirebbe quello proposto dal P.M., riguardante l'assoluzione nel merito.

Lo stesso deve ritenersi fondato.

Dalla lettura dell'atto di citazione di prime cure emerge che il *petitum* sostanziale avanzato dall'attore pubblico ha, in buona sostanza, riguardato l'azione risarcitoria concernente lo squilibrio sinallagmatico derivante dall'asserita colposa iperfatturazione *contra legem* operata dalla suddetta società pubblica, con riferimento alle prestazioni oggetto della convenzione intercorsa col Commissariato (cfr. atto di citazione, par. n. 1 e ss. del considerando in diritto).

La Sezione territoriale, condividendo l'assunto attoreo, oltre a riconoscere natura di società *in house* ad Invitalia, ha ritenuto, in ogni caso, che il regime di avvalimento alla cui stregua operava la suddetta società era idoneo a renderla compartecipe occasionale delle funzioni pubblicistiche commissariali, così radicando un rapporto di servizio tra i due enti, idoneo a giustificare la giurisdizione contabile.

E, tuttavia, in senso contrario, va osservato che, a differenza della partita di danno erariale afferente alle cc.dd. "prestazioni LIDAR", coinvolgente il CGIAM - per la quale, la *causa petendi* risarcitoria riguarda l'inutile duplicazione di prestazioni già acquisite dal Commissariato, con conseguente esborso privo di alcuna *utilitas* di pubblico danaro - nel caso riguardante Invitalia, la Procura non contesta l'utilità delle prestazioni rese, ma la "mera" non congruità del pagamento, in relazione agli evocati parametri normativi ed anche sotto un profilo quali-quantitativo.

L'indubbio rapporto di servizio che si incardina per effetto dell'utilizzo del modulo organizzativo dell'avvalimento - e che giustifica, come più sopra chiarito, il radicamento della giurisdizione contabile con

riferimento al CGIAM - non vale, dunque, per l'ipotesi riguardante Invitalia, attratta nella diversa fattispecie di responsabilità contrattuale, fondata sull'inesatto adempimento degli obblighi di buona fede contrattuale, discendenti dall'atto convenzionale stipulato tra i due enti ex art. 2, comma 5, d.lgs. n. 1/1999, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Ha, infatti, anche di recente chiarito il giudice regolatore della giurisdizione (da ultimo Cass., SS.UU., n. 2157/2021), in fattispecie non dissimili sotto tale particolare profilo, che:

- aldilà della prospettazione della vicenda all'interno di un più ampio contesto di rapporto asseritamente coinvolgente l'organizzazione della P.A., il *petitum* sostanziale dedotto in giudizio non fuoriesce, in realtà, da un ambito, di natura prettamente privatistica, di patologica alterazione del sinallagma contrattuale, come tale avulso dallo sviamento di pubbliche ed autoritative potestà deponenti per l'inserimento dell'ente danneggiante nell'organizzazione amministrativa del soggetto pubblico danneggiato;

- in tali ipotesi, di derivazione causale dei fatti di responsabilità non da un rapporto autoritativo di servizio ma dalla violazione di obblighi contrattuali (o, nella specie, convenzionali, data la natura pubblica di entrambi gli enti), la domanda risarcitoria esula pacificamente dalla giurisdizione contabile;

- quest'ultima va affermata, invero, allorché il danno erariale dipenda da comportamenti illegittimi tenuti dall'agente nell'esercizio di quelle funzioni per le quali possa dirsi che egli è inserito nell'apparato dell'ente pubblico, così da assumere la veste di agente dell'amministrazione, mentre, ben diversa è la situazione che si determina quando il pregiudizio di cui si pretende il ristoro

sia conseguenza di comportamenti assunti nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione medesima;

- in tale evenienza, ad esser violato non è, infatti, il dovere, *lato sensu* pubblicistico, gravante sull'altra parte contrattuale (nella specie: il *general contractor*), di agire nell'interesse dell'amministrazione, bensì quello di adempiere correttamente le obbligazioni dedotte nel contratto, alle quali corrispondono diritti corrispettivi, su un piano di parità.

Ancora, ha chiarito la Suprema Corte (Cass., SS.UU., n. 486/2019), sempre in tema di responsabilità del contraente generale in appalto pubblico - che pure, al pari di Invitalia nella presente vicenda, esercita funzioni pubblicistiche tali da renderlo occasionalmente inserito nella struttura organizzativa della stazione appaltante - che qualora si assuma che il danno derivi dalla violazione, da parte di quest'ultimo, del suo "dovere" (in senso lato) pubblicistico afferente all'attività e alle funzioni svolte come "agente dell'amministrazione pubblica", la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri. Ma, allorquando "*si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come 'controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica', così da squilibrare il sinallagma contrattuale* (o, anche, si badi, ove il danno derivi da un mero illecito extracontrattuale: n.d.r.), *la cognizione dell'azione di responsabilità o risarcitoria spetta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, in ragione del non venire in rilievo l'esercizio di poteri pubblicistici tale da far sorgere un temporaneo rapporto di servizio con l'ente pubblico*".

Per completezza, va precisato che la natura senz'altro pubblica di Invitalia, derivante dalla sua qualificazione quale società *in house* - partecipata interamente da capitale pubblico (statale) e in presenza degli altri noti indici rivelatori di tale particolare qualificazione giuridica dell'ente ex art. 16, T.U.S.P. (cfr. d.lgs. n. 1/1999, come modificato dalla l. finanziaria 2007 e delibera ANAC n. 484/2018) - non muta la sostanza delle superiori considerazioni, posto che qui, si ribadisce, non viene in rilievo la condotta dei singoli amministratori e dipendenti societari, che attraverso la loro condotta hanno cagionato il depauperamento patrimoniale del MATTM per effetto delle iperfatturazioni effettuate sulle prestazioni ordinate dal Commissariato, ma proprio la condotta, contraria alla buona fede contrattuale ex art. 1375 c.c., del suddetto contraente rispetto all'altro (il Commissariato).

Sebbene non direttamente rilevante ai fini della presente controversia (non viene qui in discussione una lesione al patrimonio di Invitalia), rimane tuttora inesplorata, per inciso, la perdurante sussistenza della giurisdizione contabile su siffatta società (pure indubbiamente *in house*), tenuto conto del principio di *perpetuatio jurisdictionis* di cui all'art. 13 c.g.c. e avendo Invitalia emesso un prestito obbligazionario nel 2017 sui mercati regolamentati, con conseguente disapplicazione dell'intero T.U.S.P. (d.lgs. n. 175/2016), ai sensi dell'art. 26, comma 5, T.U. cit., e, in particolare, dell'art. 12 che, come noto sancisce la responsabilità erariale (di amministratori e dipendenti, però) per i fatti illeciti dannosi cagionati al patrimonio societario (comma 1) ovvero alla quota societaria dell'ente pubblico (comma 2).

Alla luce delle superiori considerazioni va, dunque, riformata,, *in parte qua*, l'impugnata sentenza, dichiarandosi il difetto di giurisdizione della

Corte dei conti sulla domanda risarcitoria riguardante Invitalia, la cui cognizione deve ritenersi devoluta al giudice ordinario.

IV

Ad colorandum, va, peraltro, osservato che anche l'obiezione difensiva sollevata dalla difesa di Invitalia nel corso del giudizio di primo grado, riguardante il sostanziale difetto di danno erariale prodotto dalla società - rimasta assorbita dalla diversa assoluzione nel merito per ritenuta conformità al quadro normativo delle fatturazioni rese dall'ente - e riproposta correttamente in questa sede, ex art. 195 c.g.c., appare fondata e, quale ragione più liquida, idonea a rendere infondata l'azione risarcitoria avanzata dalla Procura, in disparte ogni valutazione sulla liceità o meno delle condotte gestorie contestate.

Invero, essendo Invitalia, come chiarito, sostanzialmente una *longa manus* dell'amministrazione statale, ed essendo state dedotte "mere" irregolarità nelle modalità di determinazione del corrispettivo contrattuale da corrispondersi al soggetto erogatore delle prestazioni - con conseguenti maggiori (non dovuti) esborsi da parte del MATTM per il tramite del Commissariato - appare evidente che a tale *deminutio patrimonii* abbia fatto direttamente da contraltare un incremento patrimoniale in capo a tale società, da assimilarsi sostanzialmente ad una P.A., con conseguenti effetti favorevoli sul bilancio statale *lato sensu* inteso.

Viene qui, in rilievo, dunque, la clausola dei c.d. "vantaggi" stabilita dall'art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 20/94, essendo manifesto che dal fatto generatore del danno erariale (l'iperfatturazione) è derivato, quale conseguenza diretta ed immediata, un corrispondente vantaggio per il

patrimonio di un'altra amministrazione pubblica, consistito nell'incremento dei ricavi ottenuti dalla commessa.

Non ignora il Collegio che esiste, nella prassi giurisprudenziale, una profonda rimediazione del concetto di c.d. "finanza pubblica allargata", teso a sminuire la valenza esimente dei danni erariali che si traducano in mere "partite di giro", in favore di una valorizzazione della *disutilitas* riconnessa alla riduzione delle risorse finanziarie in capo all'amministrazione danneggiata (di tale indirizzo rappresenta autorevole testimonianza anche la recente pronuncia delle Sezioni Riunite, sulla nota questione del danno al lordo o al netto del ritenute fiscali: cfr. sent. n. 24/2020).

E tuttavia, non può il Collegio non tener conto dell'inequivoco dato normativo rappresentato dal tenore letterale del cennato comma 1-*bis*, art. 1, l. cit., novellato nel 2009 (art. 17 comma 30 quater, d.l. n. 78/2009), che pare, invece, dare tuttora rilevanza a tale nozione, non solo mediante l'utilizzo dell'avverbio "*comunque*" ai vantaggi conseguiti, ma soprattutto nella misura in cui ha esteso la rilevanza di questi ultimi anche ad *altra* amministrazione.

La differente opinione qui espressa – tesa a evitare non consentite interpretazioni sostanzialmente abrogatrici di una specifica norma di legge – non si pone in insanabile antinomia con la suddetta decisione delle Sezioni Riunite, tenuto conto della diversa specificità del caso ad esse sottoposto e della valenza squisitamente incidentale dell'affermazione ivi espressa. Ciò evidentemente esime il Collegio dal dover rimettere la controversia al suddetto giudice, ai sensi dell'art. 117 c.g.c.

Le spese di difesa e di giudizio del presente grado, per la parte riguardante l'azione risarcitoria coinvolgente Invitalia, vanno compensate in

ragione della parziale soccombenza reciproca e della pronuncia solo in rito della causa (art. 31 c.g.c.). Quelle relative al CGIAM andranno regolate dal giudice *a quo* ex art. 199, comma 2, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **55333** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione: a) dichiara la giurisdizione della Corte dei conti sul CGIAM, con riguardo all'azione risarcitoria promossa nei suoi confronti; b) per l'effetto, ai sensi dell'art. 199 comma 1, lett. a), c.g.c., rimette l'intera causa riguardante siffatta partita di danno erariale alla Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, in diversa composizione fisica, per l'ulteriore prosecuzione del giudizio sul merito, affinché statuisca sia sulla responsabilità di tutti i prevenuti appellati e appellanti che sulle spese del presente grado di giudizio; c) ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17 c.g.c., declina la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario, con riferimento all'azione risarcitoria diretta nei riguardi di Invitalia, compensando le spese di difesa e di giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10.6.2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Aurelio Laino

F.to Massimo Lasalvia

Depositato in Segreteria il 20 luglio 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota

