SENT. 147/2026

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Piergiorgio	Della Ventura	Presidente
Lucia	D'Ambrosio	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere - Relatrice
Ilaria Annamaria	Chesta	Consigliere
Cosmo	Sciancalepore	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 62265 nel Registro di Segreteria promosso da Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

contro

1. ALBERTO DI RUBBA nato a Gazzaniga (Bergamo) il 26.1.1979, residente a Casnigo (Bergamo) in Via Leonardo da Vinci n. 18 (c.f. DRBLRT79A26D952K), rappresentato e difeso – in virtù di procura in atti – dall'Avv. Nicola Romano (C.F. RMNNCL70B13D086R) ed elettivamente domiciliato presso l'indirizzo di posta elettronica certificata nicolaromano1@ordineavvocatiroma.org nonché presso il suo studio in Roma, alla Via degli Scipioni, n. 281 – QLT Law & Tax;

2. ALESSIO GENNARI, nato a Milano il 02/11/1977 e residente a Trento, in Via Mons. C. Endrici, n. 20 – C.F. GNNLSS77S02F205X



costituitosi in proprio in qualità di avvocato del Foro di Milano, con domicilio eletto al proprio indirizzo di posta elettronica certificata alessio.gennari@milano.pecavvocati.it;

3. MICHAELA GUENZI nata a Milano il 04/04/1971 e residente in Milano, al viale Edoardo Jenner 72 c.f. GNZMHL71D44F205W rappresentata e difesa, in forza di procura in calce all'atto di costituzione, dall'Avv. Eugenio Sigona con il quale è elettivamente domiciliata all'indirizzo di posta elettronica certificata eugenio.sigona@milano.pecavvocati.it;

4. GIUSEPPE ALESSANDRO FARINOTTI, nato a Piacenza il 16/04/1944 e residente in Milano alla via Olindo Guerrini 7 - c.f.: FRNGPP44D16G535P - non costituito

avverso

la sentenza n. 166/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, depositata in data 11 ottobre 2024 e notificata il 3 aprile 2025.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 25 giugno 2026, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott. Luigi D'Angelo e l'Avv. Andrea Falzone per l'appellato Gennari e su delega del procuratore costituito per l'appellato Di Rubba, nonché l'Avv. Ugo De Luca su delega del procuratore costituito per l'appellata Guenzi.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.



Ritenuto in

FATTO

Con l'impugnata sentenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia ha dichiarato la carenza di giurisdizione sulla domanda proposta tesa ad ottenere il risarcimento del danno erariale, quantificato nella somma complessiva di euro 510.131,00, cagionato al patrimonio della Fondazione Lombardia Film Commission, in conseguenza dell'illecito acquisto di un immobile da destinare a sua sede legale ed operativa. La vicenda trae origine dalla decisione dell'appellato Di Rubba, all'epoca dei fatti Presidente della Fondazione, di dare corso all'acquisto del bene immobile ad un prezzo nettamente superiore a quello reale, al fine di incamerare personalmente, tramite una articolata serie di movimentazioni finanziarie, una parte del prezzo d'acquisto, come accertato nell'ambito di plurimi giudizi penali, ancorché non definitivi. Alla conclusione dell'acquisto avrebbero contribuito, secondo la prospettazione accusatoria, specifici illeciti gestionali riferibili alla responsabilità gravemente colposa dei Sig.ri Gennari e Guenzi, i quali, nell'ambito delle specifiche funzioni esercitate nel corso della vicenda acquisitiva, avrebbero omesso di rilevare le gravi criticità dell'operazione, concorrendo quindi alla verificazione del danno erariale subito dalla Fondazione. A fronte di un pregiudizio da sovrastima d'acquisto, quantificato in euro 416.000,00 e contestato a titolo di dolo per l'intero al convenuto Di Rubba, la Procura Regionale ha prospettato una parallela responsabilità erariale per colpa grave,

rilevante in via sussidiaria rispetto alla responsabilità dolosa del Sig. Di Rubba, a carico dell'Avv. Alberto Gennari (sino alla concorrenza del 20% del danno, per una somma di euro 83.200,00) e della Sig.ra Michaela Guenzi (sino alla concorrenza del 2% del danno, per una somma di euro 8.320,00). La Sezione territoriale ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario sulla base dell'accertata natura privatistica del soggetto danneggiato.

Con atto notificato in data 21 maggio 2025 e depositato il successivo 19 giugno, ha proposto appello il Procuratore regionale, lamentando la "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del R.D. 12/07/1934, n. 1214 e dell'art. 1 della legge n. 20/1994 e successive modifiche – omessa considerazione di elementi decisivi quanto all'esistenza della giurisdizione del giudice contabile — contraddittorietà ed erroneità della motivazione*".

L'appellante parte pubblica contesta l'esito decisorio sulla scorta della dedotta natura "pubblica" dell'ente danneggiato, desumibile da molteplici indici sintomatici:

- in primo luogo, la Fondazione Lombardia Film Commission sarebbe inserita nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche ex art. 1, co. 2, L. 196/2009, e da tale iscrizione discenderebbero obblighi in capo all'amministrazione iscritta che deve conformarsi alle norme in materia di finanza pubblica;
- in secondo luogo, si tratterebbe di una "fondazione di partecipazione" e quindi di una persona giuridica senza scopo di lucro con patrimonio funzionale all'interesse generale, che,



godendo di una disciplina privatistica, opera per finalità squisitamente pubbliche, ossia secondo un modello gestionale aperto alla partecipazione di più soggetti giuridici, tra cui enti pubblici e privati, per il perseguimento dell'interesse pubblico;

- infine, rileverebbe l'inquadramento della Fondazione come organismo di diritto pubblico, ed infatti sarebbe caratterizzata da uno scopo pubblicistico di promozione generale del territorio lombardo, da una composizione patrimoniale prevalentemente costituita da risorse pubbliche, da poteri di indirizzo, di gestione e di controllo esercitati da Regione Lombardia sull'attività e sulla governance della Fondazione stessa (v., sulla natura della Fondazione LFC, pagg. 54 e 55 sub doc. 4.a. dell'atto di citazione fascicolo di primo grado).

Richiama l'appellante la giurisprudenza del Giudice regolatore in materia di società "legali" e la giurisprudenza amministrativa che tende a "disvelare" la natura pubblica dei soggetti collettivi solo formalmente privati. Rimarca, altresì, che i relativi dipendenti si qualificano quali pubblici funzionari o incaricati di pubblico servizio, e in forza di tale qualificazione l'appellato Di Rubba sarebbe stato condannato a seguito di giudizio abbreviato per aver turbato il procedimento amministrativo con una condotta finalizzata a inquinare il contenuto del bando e, quindi, a condizionare le modalità di scelta del contraente e per peculato (ai sensi degli artt. 353 bis e 314 c.p., v. sentenza sub doc. 4.a) dell'atto di citazione, fascicolo di primo grado).

Sotto altro profilo, la provvista di giurisdizione dovrebbe radicarsi nel caso di specie, in quanto la Fondazione LFC, pur volendolo qualificare come soggetto privato, è stata percettrice di contributi pubblici a destinazione vincolata, sia per l'acquisto dell'immobile di Cormano sia per i successivi lavori di ristrutturazione. Seguendo questa diversa impostazione, che riconosce la natura squisitamente privatistica della Fondazione e valorizza il danno erariale inferto a Regione Lombardia, che ha erogato un contributo pubblico sviato dalle finalità ad esso impresse, si potrebbe comunque delineare un rapporto di servizio tra i convenuti e l'Amministrazione. Sarebbe dirimente la circostanza – incontestata - che la Fondazione LFC avrebbe ricevuto da Regione Lombardia un contributo pubblico vincolato al potenziamento della struttura patrimoniale. Dalla documentazione relativa al procedimento penale risulta che la compravendita del capannone sito a Cormano che Lombardia Film Commission ha acquistato, sarebbe avvenuta grazie ad un finanziamento regionale – pari alla somma di euro 1.000.000,00 – erogato in data 30.12.2015 da Regione Lombardia quale "integrazione del patrimonio, per favorire il potenziamento della struttura patrimoniale" (doc. 1 Relazione GdF n. 477651 del 02/08/2022 - pag. 3 dell'atto di citazione fascicolo di primo grado). Sarebbe consolidato l'orientamento secondo il quale, in tema di danno erariale, sussisterebbe un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello

preventivato o realizzando i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate. In altri termini, rileverebbe non tanto l'inquadramento o la natura dell'ente agente/ricevente, quanto la disposizione del contributo in modo diverso da quello preventivato, con esborso indebito del denaro pubblico. Infatti, quando il soggetto beneficiario dell'erogazione, indipendentemente dalla sua qualificazione o personalità giuridica, concorre alla realizzazione di un fine pubblico, inserito nel programma della P.A., si verrebbe ad instaurare con questa un "rapporto di servizio" tale da giustificare il radicamento della giurisdizione non solo nei confronti dell'ente percettore ma anche di coloro (persone fisiche) che abbiano, mediante azioni od omissioni, contribuito alla causazione dell'evento dannoso. Nel caso di specie, il contributo regionale sarebbe stato interamente soggetto ad un preciso vincolo di destinazione, dato dall'integrazione del patrimonio della fondazione e dal potenziamento della struttura della stessa (cfr. Deliberazione Giunta n. X/4342 del 20.11.2015 sub doc. 41 dell'atto di citazione fascicolo di primo grado), come parimenti vincolato sarebbe stato l'ulteriore contributo erogato da Regione Lombardia a LFC con deliberazione n. XI/1639 del 20 maggio 2019, la Giunta regionale ha approvato lo schema di convenzione quadro tra Regione Lombardia e Fondazione LFC per la realizzazione delle attività della Fondazione ed il programma di attività per l'anno 2019 e stanziato il contributo annuale di euro

400.000,00 con imputazione per € 200.000,00 a valere sul bilancio regionale dell'esercizio 2019 e per € 200.000 a valere sul bilancio regionale dell'esercizio 2020. Come rilevato anche in sede penale, i lavori aggiuntivi sarebbero stati pagati con fondi pubblici, "*ovvero* [con] *la prima tranche del contributo regionale per il finanziamento alle attività istituzionali della Fondazione per l'anno 2019, stabilito in complessivi 400.000 euro*" (v. pagg 67 e 68 doc. 04.A) atto di citazione del fascicolo di primo grado).

Conclusivamente, l'appellante chiede la riforma integrale della sentenza impugnata con declaratoria della giurisdizione contabile e rimessione al primo giudice per la prosecuzione del giudizio nel merito e liquidazione delle spese del doppio grado.

In data 27 maggio 2026 si è costituito in giudizio l'appellato avvocato GENNARI Alessio, patrocinante di sé medesimo, che, preliminarmente, eccepisce l'inammissibilità dell'appello per genericità. La difesa sostiene che l'appello della Procura regionale non contesterebbe in modo specifico le motivazioni della sentenza di primo grado, limitandosi a proporre una diversa interpretazione giuridica senza confrontarsi con le argomentazioni decisive adottate dal giudice lombardo. Nel merito, assume la correttezza della sentenza impugnata, sul presupposto che la Fondazione Lombardia Film Commission sarebbe effettivamente un ente privato, il cui capitale avrebbe composizione mista (in quanto costituita da soggetti pubblici e privati). L'ente opererebbe con strumenti privatistici; sarebbe priva di poteri autoritativi; non sarebbe soggetta a

eterodirezione regionale; non potrebbe essere assimilata a una società in house. Gli eventuali danni al patrimonio della Fondazione dovrebbero essere dedotti dinanzi al giudice ordinario e non dalla Corte dei conti. Del tutto irrilevante sarebbe la qualifica di "organismo di diritto pubblico" che rileverebbe esclusivamente nell'ambito degli appalti pubblici e non servirebbe a trasformare un ente privato in pubblica amministrazione ai fini della responsabilità erariale. Analogamente sarebbe irrilevante l'inserimento nell'elenco ISTAT, poiché tale classificazione sarebbe strumentale esclusivamente a fini di finanza pubblica e non determinerebbe automaticamente la natura pubblica dell'ente. Quanto poi ai contributi regionali e sull'immobile di Cormano, si osserva che:

- il contributo regionale era destinato al rafforzamento patrimoniale della Fondazione;
- l'obiettivo sarebbe stato raggiunto mediante l'acquisto della sede.

D'altra parte, la Procura regionale appellante non contesta l'utilizzo dei fondi per finalità diverse da quelle previste, ma soltanto la presunta non convenienza economica dell'acquisto. Viene inoltre sostenuto che l'immobile sarebbe stato acquistato già ristrutturato, costituirebbe un bene patrimoniale della Fondazione, avrebbe un valore che, secondo le perizie e i bilanci, sarebbe superiore al prezzo di acquisto. Alcun peso avrebbe il confronto con altri enti pubblici (come ENPAM, ENAV, ANAS e RAI), istituiti o trasformati per legge, laddove la "Film Commission" sarebbe una fondazione di diritto privato costituita negozialmente e quindi ontologicamente diversa.

La difesa evidenzia, inoltre, che la Regione non controllerebbe direttamente la Fondazione e nel consiglio di amministrazione siederebbero anche soggetti diversi dalla Regione; le deliberazioni sarebbero adottate a maggioranza; nessun socio sarebbe in grado di indirizzare autonomamente le decisioni dell'ente. Pertanto, non esisterebbe alcun rapporto di eterodirezione assimilabile a quello richiesto per configurare una responsabilità erariale.

In via subordinata, qualora la Corte dovesse ritenere sussistente la propria giurisdizione sulla Fondazione, l'Avv. Gennari sostiene comunque l'assenza di giurisdizione nei confronti dell'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001. L'ODV sarebbe, infatti, un organo autonomo e indipendente, non soggetto a eterodirezione, non parteciperebbe alla gestione dell'ente, svolgerebbe esclusivamente funzioni di vigilanza e controllo. In definitiva i componenti di tale organismo non avrebbero instaurato alcun rapporto di servizio con la Fondazione.

Conclusivamente, chiede di dichiarare l'inammissibilità dell'appello della Procura; in subordine, di rigettarlo nel merito e di confermare che la controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario; in ogni caso, di escludere la giurisdizione contabile sulla posizione dell'Organismo di Vigilanza.

Con memoria depositata in data 1° giugno 2026 si è costituita in giudizio l'appellata GUENZI Michaela nei cui confronti la Procura regionale aveva chiesto la condanna per concorso colposo nel presunto danno erariale derivante dall'acquisto dell'immobile di

Cormano, quantificando la sua responsabilità nel 2% del danno da sovrastima (8.320 euro). L'appellata ricorda che le è stato contestato di non aver rilevato criticità nell'operazione e di aver agito senza sufficiente autonomia quale presunto responsabile del procedimento.

Nella prospettazione difensiva, la sentenza di primo grado sarebbe corretta perché la Fondazione Lombardia Film Commission sarebbe un soggetto di diritto privato; l'iscrizione nell'elenco ISTAT non la trasformerebbe in pubblica amministrazione né rileverebbe la qualifica di "organismo di diritto pubblico". Evidenzia l'appellata che il patrimonio della Fondazione sarebbe autonomo e distinto da quello degli enti pubblici partecipanti e che il danno eventualmente subito dalla Fondazione sarebbe un danno al patrimonio di un ente privato e non un danno diretto all'erario. La GUENZI contesta altresì la tesi della Procura regionale appellante secondo cui l'utilizzo di contributi pubblici renderebbe automaticamente erariale il danno, in quanto una volta erogati, i finanziamenti confluirebbero nel patrimonio della Fondazione e non vi sarebbe stata alcuna distrazione delle somme verso finalità diverse. La parte pubblica avrebbe contestato soltanto una presunta gestione antieconomica dell'acquisto e ciò integrerebbe semmai un possibile danno al patrimonio della Fondazione, da valutare davanti al giudice ordinario.

In via subordinata, la comparsa affronta il merito della contestazione e dunque:

- l'assenza della qualifica di RUP in capo all'appellata, confermata dall'assenza di qualunque atto formale di nomina; l'indicazione del

suo nome in alcuni documenti corrisponderebbe a una mera esigenza burocratica né ella avrebbe avuto le competenze tecniche, giuridiche o amministrative per quel ruolo. Secondo la difesa, il soggetto che avrebbe esercitato concretamente poteri decisionali sarebbe stato il presidente Di Rubba. In ogni caso, contesta l'assenza di colpa grave, per cui, anche a volere ipotizzare la qualifica di RUP, si rimarca che la Guenzi sarebbe stata priva di esperienza specifica nella materia; si sarebbe avvalsa di consulenti esterni proprio per sopperire a tali carenze; avrebbe seguito le indicazioni ricevute, operando con la massima diligenza esigibile nelle circostanze anche perché non esistevano elementi tali da far emergere anomalie evidenti o frodi. Infine, sarebbe stato interrotto comunque il nesso causale in quanto, alla stregua delle risultanze del procedimento penale, il danno sarebbe stato causato esclusivamente da comportamenti dolosi di altri soggetti. Ed infatti, le eventuali irregolarità sarebbero riconducibili a condotte dolose di terzi che avrebbero interrotto il nesso causale rispetto ad eventuali condotte colpose della Guenzi a sua volta vittima inconsapevole della vicenda.

Conclusivamente, chiede il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza che ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti; in subordine, il rigetto nel merito di ogni addebito e la condanna alle spese della parte appellante.

Con atto depositato in data 4 giugno 2026, si è costituito l'appellato DI RUBBA Alberto, patrocinato come in atti, il quale ha dedotto l'insussistenza della giurisdizione contabile, alla luce della (dedotta)

corretta ricostruzione della vicenda operata in sentenza e, comunque, sulla scorta di due pilastri difensivi.

I) *Natura giuridica della Fondazione. Insussistenza degli indici di pubblicità. Irrilevanza dell'inclusione nell'elenco ISTAT e della qualifica di organismo diritto pubblico al fine di connotare come erariale il danno arrecato alla Fondazione. Differenza rispetto ad altri enti fondazionali (ENPAM e FLS).*

La possibilità per il giudice contabile di conoscere del pregiudizio arrecato al patrimonio di un ente sussisterebbe in tutti quei casi in cui il soggetto danneggiato sia qualificabile come "pubblica amministrazione" ai fini della responsabilità erariale ed il danno sia riconducibile alla violazione degli obblighi discendenti dal rapporto di servizio sussistente tra il responsabile e l'amministrazione danneggiata. Con riferimento al danno occorso a soggetti operanti in veste privatistica che, in quanto costituiti e/o partecipati da pubbliche amministrazioni, perseguono finalità di interesse generale, la natura erariale della responsabilità ascrivibile agli amministratori di tali entità o ad altri soggetti legati da rapporto organico con l'ente privato può essere riconosciuta soltanto se tra questo e l'ente pubblico partecipante possa dirsi esistente un rapporto di servizio e quindi soltanto ove l'operato del soggetto responsabile, anche nella sua veste di amministratore dell'ente privato "strumentale", sia funzionalmente riconducibile all'ente partecipante. Ed infatti, ad eccezione dei casi in cui il danno occorra direttamente al patrimonio dell'ente partecipante, anche in termini di "svalutazione" della



partecipazione, perché si radichi la giurisdizione contabile sulle condotte degli amministratori di enti privati partecipati sarebbe necessario che l'attività dell'ente, generativa del danno, sia funzionalmente riconducibile all'amministrazione partecipante, in quanto strettamente ed esclusivamente correlata al perseguimento delle sue finalità, di talché possa postularsi l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'ente privato e la pubblica amministrazione partecipante e/o configurare l'ente privato stesso come pubblica amministrazione. Nel caso di specie, il presunto danno riguarderebbe il patrimonio della Fondazione e non quello della Regione Lombardia o di altre amministrazioni pubbliche; la Fondazione, come correttamente affermato nella sentenza impugnata, sarebbe una persona giuridica di diritto privato con autonomia patrimoniale e gestionale, sicché le eventuali responsabilità degli amministratori dovrebbero essere valutate dal giudice ordinario e non dalla Corte dei conti. La Fondazione non potrebbe essere qualificata come un ente pubblico in quanto:

- non è una società in house;
- non è soggetta a controllo analogo da parte della Regione;
- è stata costituita con atto negoziale e non per legge;
- opera anche nell'interesse di soggetti privati del settore audiovisivo;
- gli enti pubblici partecipanti non esercitano un potere diretto e penetrante sulla gestione.

Non sarebbe, pertanto, configurabile un rapporto di servizio tra



l'amministratore della Fondazione e la Regione Lombardia e gli argomenti veicolati dalla Procura regionale in sede di impugnazione (ossia l'inserimento della Fondazione nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni; la qualifica di organismo di diritto pubblico; la provenienza pubblica delle risorse utilizzate) non sarebbero sufficienti ai fini del radicamento della giurisdizione contabile in quanto l'elenco ISTAT avrebbe finalità meramente statistiche e di monitoraggio della finanza pubblica; la qualifica di organismo di diritto pubblico rileverebbe principalmente per gli appalti pubblici; nessuno di questi elementi sarebbe sufficiente a trasformare la Fondazione in una pubblica amministrazione ai fini della responsabilità erariale. A tal fine richiama la giurisprudenza contabile e di legittimità, che avrebbe escluso la giurisdizione contabile per fondazioni partecipate dotate di autonomia patrimoniale (Fondazione per il Libro, la Musica e la Cultura - Salone del Libro di Torino; Teatro Regio di Parma; Teatro Pucciniano); ben diversi sarebbero poi i casi dell'ENPAM e delle Fondazioni lirico-sinfoniche, ritenuti caratterizzati da una forte impronta pubblicistica e da penetranti controlli pubblici, elementi assenti nella Lombardia Film Commission.

II) *Sull'impossibilità di radicare la giurisdizione contabile sulla scorta della natura pubblica del finanziamento impiegato per l'acquisto dell'immobile contestato quale fonte di danno. Non riferibilità del danno al patrimonio della Regione Lombardia*

La Procura regionale appellante tenta inoltre di sostenere che il

danno sarebbe stato arrecato direttamente alla Regione Lombardia attraverso l'utilizzo non corretto di un contributo straordinario destinato al rafforzamento patrimoniale della Fondazione. Sul punto osserva l'appellato che, in primo luogo, si tratterebbe di una diversa ricostruzione della causa rispetto a quella proposta in primo grado. Osserva, inoltre, che il contributo sarebbe stato comunque utilizzato per acquistare un bene entrato nel patrimonio della Fondazione; le somme, una volta erogate, sarebbero confluite nel patrimonio privato dell'ente; non vi sarebbe stato alcuno sviamento delle finalità del finanziamento.

In conclusione, l'appellato chiede il rigetto dell'appello della Procura e la conferma della sentenza di primo grado.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, il rappresentante della Procura generale preliminarmente contesta l'asserita violazione del principio di *mutatio libelli*, sollevata sul presupposto che in sede di gravame sia stata indicata un'amministrazione danneggiata diversa rispetto al primo grado e sul punto si riporta alla giurisprudenza contabile consolidata che qualifica l'erronea indicazione dell'amministrazione pubblica danneggiata come una mera irregolarità formale, inidonea a inficiare l'ammissibilità dell'azione. Per quel che riguarda il profilo della giurisdizione, si sofferma sui motivi di gravame promossi della Procura regionale ed evidenzia l'assoluta distonia della pronuncia impugnata rispetto alla reale qualifica di pubblico ufficiale rivestita dall'appellato in qualità di rappresentante dell'ente e deposita copia della sentenza della Corte

di cassazione, Sesta Sezione Penale, n. 18241 del 14 maggio 2025, pubblicata successivamente al deposito dell'atto di appello, rilevando come i giudici di legittimità, pur accogliendo il ricorso per altri motivi, hanno rigettato la specifica censura del difensore dell'appellato che escludeva la natura pubblicistica della Fondazione, confermando invece la piena compatibilità della qualifica di pubblico ufficiale in capo al rappresentante dell'ente e avallando così la sussistenza della giurisdizione contabile. L'avvocato De Luca per l'appellata GUENZI si riporta agli atti depositati e chiede il rigetto dell'appello del PM e la condanna alle spese. L'avvocato Falzone, su delega dei procuratori costituiti per DI RUBBA e GENNARI, reitera le argomentazioni poste a base della declaratoria del difetto di giurisdizione e si riporta alle conclusioni rassegnate nelle memorie degli appellati. Nel merito, chiarisce che l'apporto straordinario della Regione Lombardia non era un finanziamento di scopo soggetto a rendicontazione, ma un contributo ordinario volto a rafforzare il patrimonio della Fondazione, con il solo vincolo di non imputabilità a spesa corrente. Di conseguenza, confluendo nel patrimonio dell'ente, la somma si sarebbe confusa con le risorse private, escludendo l'ipotesi di *mala gestio* di denaro pubblico.

La causa è, quindi, passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere scrutinata la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità del gravame per genericità. A tal

riguardo, giova osservare che l'art. 190 del d.lgs. 174/2016 (c.g.c.) stabilisce che: "1. L'appello si propone con citazione contenente le indicazioni prescritte dall'art. 86 e deve essere motivato. 2. L'appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata" (comma così modificato dall'art. 84 del d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114). La giurisprudenza contabile ha chiarito che "*la specificità dei motivi non va intesa formalisticamente, né in via generale ed assoluta, ma nel senso che essi, oltre a delimitare il quantum appellatum, ovvero i capi della sentenza che si intendono impugnare, devono assolvere anche ad un'indispensabile funzione argomentativa, consistente nell'illustrarne le ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico-giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza*" (*ex plurimis* Corte conti, Sez. III centr. app. n. 98/2017 e n. 352/2018; Sez. II centr. app. n. 516/2019; n. 12/2022, n. 127/2022; n. 265/2023). L'obbligo di specificare i motivi di gravame è quindi adempiuto, in presenza di una critica (ancorché implicita) idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale ed assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì guardando al concreto contenuto dell'atto.



Allo stesso modo, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sottolineato che l'appello deve affiancare "*alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo Giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale, come mezzo di gravame a critica libera, mantiene inalterata la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata*" (così, Cass., 19 marzo 2019, n. 7675, richiamata da Sez. I centr. app. 14 giugno 2021, n. 219). Nel caso di specie, l'appello della Procura regionale risulta strutturato sulla base di analitici profili di doglianza di critica alla sentenza di primo grado oggetto di impugnazione, declinati in ragione del percorso argomentativo sviluppato nel provvedimento. L'eccezione di inammissibilità non ha, pertanto, ragion d'essere.

2. Ancora preliminarmente deve dichiararsi la contumacia dell'appellato Farinotti Giuseppe Alessandro. Invero l'atto d'appello risulta ritualmente notificato in data 21 maggio 2025 e il decreto di fissazione dell'udienza in data 26 gennaio 2026 presso l'indirizzo di posta elettronica certificata del procuratore costituito per il primo grado (doriana.martini@milano.pecavvocati.it) che, tuttavia, in data 9 febbraio 2026, ha fatto pervenire la rinuncia al mandato, debitamente comunicata alla Procura generale presso la Corte dei conti. Per effetto di tale rinuncia, la Procura regionale appellante ha provveduto a notificare nuovamente il d.f.u. alla parte

personalmente, perfezionando l'iter notificatorio ai sensi dell'art. 140 c.p.c. non essendo reperibile il destinatario all'indirizzo di residenza, previo deposito presso la casa comunale del plico contenente la copia dell'atto e avviso alla porta in busta chiusa nonché spedizione della raccomandata informativa dal cui avviso di ricevimento (con timbro del 10 marzo 2026) l'appellato risulta genericamente trasferito. All'esito, la Procura regionale ha provveduto ad attivare la procedura di notifica al nuovo indirizzo (previa acquisizione del relativo certificato, in atti) per poi procedere ex art. 143 c.p.c. con istanza puntualmente corredata della precedente relata di notifica negativa a firma dell'Ufficiale UNEP e il certificato di residenza successivo alla prima relata negativa. La notifica si è perfezionata con il decorso del termine di 20 giorni dell'avvenuto deposito presso la casa comunale del plico dal 24 aprile 2026. Va rimarcato sul punto che, ai sensi dell'art. 28, comma 5, c.g.c. (al pari di quanto prescritto dall'art. 85 c.p.c.) "*La procura può essere sempre revocata e l'avvocato può sempre rinunciarvi, ma la revoca e la rinuncia non hanno effetto nei confronti dell'altra parte, finché non sia avvenuta la sostituzione dell'avvocato*". Di conseguenza, essendo intercorso un notevole lasso di tempo dalla rinuncia al mandato del difensore costituito in primo grado ed avendo la parte pubblica appellante diligentemente provveduto a porre l'appellato nelle condizione di poter conoscere la fissazione dell'udienza di discussione in tempo utile per la costituzione in giudizio a mezzo di un nuovo difensore, la contumacia dell'appellato deve intendersi come "volontaria" ossia

dipendente esclusivamente dalla sua volontà, tanto più che, secondo la giurisprudenza di legittimità, non sarebbe neppure imposto il rinvio dell'udienza a causa della rinuncia al mandato del difensore (Cass. civ., Sez. VI, Ord., 12 giugno 2013, n. 14764). Ed infatti le vicende della procura alle liti sono disciplinate sul piano processuale in guisa diversa dalla disciplina della procura al compimento di atti di diritto sostanziale, nella quale è previsto che chi ha conferito i poteri può revocarli (o chi li ha ricevuti dismetterli) con efficacia immediata, laddove né la revoca né la rinuncia – in ambito processuale – privano il difensore della capacità di compiere o di ricevere atti. I poteri del difensore derivano, infatti, direttamente dalla legge processuale e non sono quelli che liberamente determina chi conferisce la procura, e permangono fino alla sostituzione con un nuovo difensore (così, Cass. civ. 29 ottobre 1997, n. 10643, Cass. civ. 11 aprile 2001 n. 5410, Cass. civ. 14 aprile 2004 n. 7073, Cass. civ., 28 luglio 2010, n. 17649). La mancata costituzione non impedisce, pertanto, la prosecuzione del processo, i cui esiti rimangono eventualmente oggetto del rapporto di mandato tra il difensore e il proprio assistito.

3. Passando, poi, ai profili di doglianza mossi dalla parte pubblica in relazione alla provvista di giurisdizione in capo alla Corte dei conti, risulta dalla documentazione in atti e comunque non contestato che la Lombardia Film Commission è una fondazione costituita il 16 febbraio 2000 per iniziativa dei soci fondatori Regione Lombardia, Comune di Milano, Fondazione Cariplo e Unioncamere Lombardia



(questi ultimi poi venuti meno) con lo scopo di promuovere il territorio lombardo, svilupparne il comparto industriale e i servizi nel settore delle nuove tecnologie e di affermarne l'industria cinematografica e multimediale sul mercato internazionale. Il patrimonio della Fondazione è alimentato da contributi erogati da enti pubblici territoriali, quali la Regione Lombardia e il Comune di Milano, ed è gravato dal vincolo della loro destinazione d'uso al perseguimento dello scopo di natura pubblica.

Le fondazioni sono enti dotati di personalità giuridica la cui disciplina si trova nel codice civile (artt. 14 e ss. c.c.). Tradizionalmente, nel novero delle istituzioni di carattere privato riconosciute come persone giuridiche, alle associazioni, quali *universitas personarum*, ovvero pluralità di persone associate per il perseguimento di uno scopo comune, vengono contrapposte le fondazioni, concepite come *universitas bonorum*, dove l'elemento personale cede il posto all'elemento patrimoniale, elemento sul quale si incentra la definizione classica della fondazione quale complesso di beni destinato al perseguimento di uno scopo.

Di conseguenza, il fondatore, una volta destinati i beni allo scopo, si spoglia di questi e non partecipa alla loro amministrazione, a differenza di quanto avviene nell'associazione, dove l'associato partecipa sempre alla gestione dell'ente, se non direttamente, quanto meno indirettamente in sede assembleare. Nella fondazione, quindi, l'amministrazione è affidata a persone distinte dal fondatore, che si trovano in posizione diversa rispetto ai membri di un'associazione: se



nell'associazione gli associati sono liberi di determinare le scelte organizzative sulla base del principio dell'autonomia contrattuale, tanto che si parla di "organi dominanti", nella fondazione gli amministratori sono all'opposto meri "organi serventi" in quanto per essi l'esecuzione dell'atto di fondazione costituisce l'adempimento di un ufficio. Gli amministratori della fondazione differiscono, infatti, dagli stessi amministratori dell'associazione perché una volta investiti dell'ufficio sono liberi nella determinazione dei criteri di gestione, non subiscono il controllo né da parte dell'assemblea né da parte dell'autorità governativa, se non nei limiti del solo controllo di legittimità nei limiti fissati dagli artt. 25 e ss. c.c. L'assoggettamento dell'ente privato al controllo governativo è giustificato dall'assenza, nel modello ordinario di fondazione, dell'organo assembleare.

Secondo il tradizionale insegnamento dottrinale lo scopo della fondazione non può essere individuato nel mero aspetto negativo dell'assenza di lucro, come per le associazioni, ma deve essere identificato in positivo nel perseguimento di uno scopo di pubblica utilità. Solo lo scopo di pubblica utilità consentirebbe, infatti, all'ordinamento di tollerare gli impedimenti alla circolazione dei beni che dalla fondazione normalmente scaturiscono.

L'impostazione dicotomica rinvenibile nel codice civile ha subito nel tempo un progressivo sgretolamento, al punto da determinare una crescente commistione tra i due moduli organizzativi. L'art. 12 c.c. (attualmente abrogato e recepito dall'art. 1 del DPR 361/2000) afferma la possibilità di riconoscere la personalità giuridica non solo

ad associazioni e fondazioni, ma anche ad "altre istituzioni di carattere privato", con ciò ampliando il novero dei soggetti collettivi dotati di personalità giuridica e consequenziale autonomia patrimoniale perfetta.

Accanto alle tradizionali fondazioni "erogatrici" (ossia enti che vincolano le rendite al perseguimento di uno scopo non lucrativo che viene perseguito indirettamente, finanziando altri soggetti che mirano ad attuare la medesima finalità) e a quelle "operative" (che perseguono direttamente il proprio scopo, tramite la propria organizzazione), sono state riconosciute come meritevoli di tutela (art. 1322 c.c.) le "fondazioni d'impresa" (che svolgono un'attività commerciale collegata al perseguimento dello scopo primario, senza distribuzione degli utili. A titolo di esempio, si pensi ad una fondazione culturale che pubblichi libri d'arte) come anche le "fondazioni finanziarie" o "fondazioni holding" (ossia enti che, per perseguire lo scopo indicato nello statuto, destinano le rendite o gli utili derivanti dall'attività di impresa ad un'altra fondazione, la quale persegue, in concreto, la finalità statutaria) ed ancora le "fondazioni in partecipazione", caratterizzate dalla presenza di una pluralità di soggetti e dalla possibilità di ingresso di nuovi membri e di assemblea dei soci. La "fondazione di partecipazione" è, dunque, una forma ibridata di fondazione, nella quale ricorrono elementi tipici e caratteristici dell'associazione, ed è stata considerata compatibile con l'estensione dell'autonomia contrattuale riconosciuta in capo agli enti pubblici in termini di capacità generale di diritto privato (v. art. 1,

comma 1-bis della L. n. 241/1990) e di vera e propria autonomia negoziale (oggi espressamente formalizzata dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, recante "Codice dei contratti pubblici).

In particolare, tale forma di fondazione è stata eletta dal legislatore quale modello ideale per l'assolvimento di alcune missioni di interesse generale, direttamente o indirettamente imputabili alla sfera pubblicistica (ad es., v. la L. n. 218/1990 e il d.lgs. n. 153/1999, per le "fondazioni bancarie"; la L. n. 59/1997 e il d.lgs. n. 134/1998 per le "fondazioni lirico-sinfoniche"; la L. n. 537/1993 e il d.lgs. n. 509/1994, per gli enti previdenziali privatizzati in forma di associazione o di fondazione) e, da ultimo, le amministrazioni pubbliche, specie locali, hanno fatto crescente ricorso a tale strumento per il soddisfacimento di propri bisogni (fondazioni per la valorizzazione o la gestione di beni culturali ovvero di eventi culturali; per l'erogazione di servizi sociali; per la gestione di impianti sportivi; per la gestione di fondi europei; per lo sviluppo di progetti d'impresa e per numerose altre attività), nel cui ambito è riconducibile quella per cui è causa.

La giurisprudenza contabile, in sede consultiva (Sez. contr. reg. Friuli, n. 22/2019; Sez. contr. reg. Lombardia, n. 250/2017; Sez. contr. reg. Lombardia, n. 509/2013; Sez. contr. reg. Lombardia nn. 25 e 235/2013 e nn. 350, 403 e 485/2012) ha chiarito che la fondazione di partecipazione rappresenta uno strumento per regolamentare il partenariato pubblico-privato, ha in comune con la fondazione tradizionale lo scopo non lucrativo e il patrimonio

destinato al raggiungimento di un obiettivo predefinito ed invariabile che viene fissato nell'atto costitutivo; si distingue invece perché il fondatore partecipa attivamente alla vita dell'organismo.

Si è evidenziato che *"La fondazione di partecipazione si è affermata nella prassi, in aggiunta alle tradizionali figure della fondazione operativa (che persegue i propri fini mediante il mero esercizio di attività) e della fondazione di erogazione (che raggiunge il proprio scopo, essenzialmente, attraverso l'elargizione di rendite a beneficio di una platea generalmente individuata o individuabile di aventi diritto), realizzando il diretto coinvolgimento dei soggetti finanziatori, rappresentati all'interno di uno specifico organo assembleare nel governo dell'ente. In questo modo si determina una contaminazione tra fondazione e associazione. Questo modello ibrido si è affermato per la sua capacità di accogliere una pluralità di fondatori o partecipanti, anche con apporti non patrimoniali, e per la possibilità di una gestione condivisa e dinamica, con un patrimonio che si forma progressivamente e non necessariamente definito in modo rigido al momento della costituzione. La fondazione de qua si configura, quindi, come un soggetto aperto, in cui il rapporto tra fondatori e fondazione non si interrompe, ma permane nel tempo attraverso la partecipazione alla vita dell'ente. Si tratta di un organismo non lucrativo che nasce come reazione all'inadeguatezza del modello tradizionale di fondazione, connotato dal distacco dal suo fondatore, da una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo e dalla posizione servente dell'organo amministrativo*" (Sez.

contr. reg. Veneto, Deliberazione n. 82/2026/PASP).

La Fondazione di partecipazione coniuga, quindi, sia l'elemento "personale" sia quello patrimonio e quest'ultimo ha una struttura aperta e a formazione progressiva, distinguendosi tra fondo di dotazione (inteso come riserva intangibile inalienabile, formato dagli apporti dei fondatori e dai beni oggetto dei successivi apporti dei partecipanti) e fondo di gestione (patrimonio utilizzabile nell'attività di gestione), superando, in tal modo, la limitatezza dello schema classico previsto dal codice civile, proprio perché non deriva dalla volontà istitutiva di un singolo soggetto, ma da quella espressa da una pluralità di soggetti (privati e/o pubblici), che condividono una medesima finalità.

Nel caso di specie, il patrimonio della Fondazione "Lombardia Film Commission" risulta costituito oltre che dal "fondo di dotazione" (costituito dai conferimenti in proprietà di denaro di beni mobili o immobili, o altre utilità impiegabili per il perseguimento degli scopi istituzionali, provenienti dai Fondatori o da altri soggetti) anche dai beni mobili ed immobili che pervengano o perverranno a qualsiasi titolo alla Fondazione, espressamente destinati al suo patrimonio, compresi quelli dalla stessa acquistati secondo le norme dello Statuto, con esclusione di quelli destinati a confluire nel Fondo di gestione; dalle elargizioni fatte da Enti o da privati con espressa destinazione ad incremento del patrimonio; dalla parte delle rendite non utilizzata che, con delibera del Consiglio di Amministrazione, può essere destinata ad incrementare il patrimonio; dai contributi

attribuiti al fondo di dotazione dallo Stato, da Enti territoriali o da altri Enti Pubblici (art. 4 Statuto). Accanto al Fondo di dotazione, il Fondo di gestione è costituito dalle rendite e dai proventi derivanti dal patrimonio e dalle attività della Fondazione medesima; da eventuali donazioni o disposizioni testamentarie, che non siano espressamente destinate al fondo di dotazione; da beni mobili ed immobili che verranno eventualmente acquistati senza essere destinati a patrimonio; da eventuali altri contributi attribuiti dall'Unione Europea, dallo Stato, da Enti Territoriali o da altri Enti Pubblici; dai ricavi delle attività istituzionali, accessorie, strumentali e connesse; dai contributi ordinari e straordinari e dai diritti temporanei (in via esemplificativa ma non esaustiva: uso e usufrutto, comodato, concessioni amministrative) su beni mobili ed immobili e di qualsivoglia utilità temporanea concessa alla Fondazione dai Fondatori, dai Partecipanti, dagli Aderenti sostenitori o soggetti terzi anche costituita da apporto di servizi, strutture logistiche e gestionali. Al fondo di gestione della Fondazione concorrono anche i diritti reali e di godimento su beni mobili e immobili concessi dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti Locali o da altri Enti pubblici (art. 5 Statuto).

Lo stesso Statuto prevede espressamente tra gli organi della fondazione anche l'Assemblea dei Fondatori e dei Partecipanti, oltre al Consiglio di Amministrazione, al Presidente e al Collegio dei revisori dei conti (art. 9).

L'assemblea, peraltro, è organo di indirizzo della Fondazione e ha



poteri di controllo sulla gestione dell'ente, essendo preposta non solo alla nomina dei consiglieri di amministrazione e dei revisori dei conti ma anche all'approvazione, su proposta del Consiglio di Amministrazione, del budget economico, del bilancio consuntivo d'esercizio, del programma di attività della Fondazione, nonché alla deliberazione delle modifiche statutarie, di propria iniziativa ovvero proposte Consiglio d'Amministrazione, compreso lo scioglimento dell'Ente e il potere di nominare il liquidatore, e decidere la devoluzione del patrimonio, di propria iniziativa ovvero su proposta dal Consiglio d'Amministrazione (art. 10). Si tratta di un modello di *governance* di matrice tipicamente associativa, che conferma la riconducibilità dell'ente in esame tra quelli denominati come "fondazioni di partecipazione".

4. Proprio dalla riconosciuta personalità e della rilevata autonomia patrimoniale, la giurisprudenza contabile, in sede consultiva (ex multis, Sez. contr. reg. Emilia, n. 20/2024) ha tratto tutti i possibili corollari precisando che "*La possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi (cfr. Sez. contr. reg. Lombardia del. n. 67/2010/Par, del. n. 365/2011/Par, e, più recentemente, del.*



n. 70/2017/Par)". Di conseguenza, anche in questo caso, il "*precetto dell'equilibrio di bilancio diviene il paradigma fondamentale in ordine ai rapporti finanziari tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l'esercizio di funzioni pubbliche*": detto rapporto ***"si deve esaurire nell'atto costitutivo del nuovo soggetto, salvo eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati".*** Di conseguenza, l'ipotesi di "*una contribuzione 'a regime' occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo, v. Sezione controllo Piemonte, del. n. 24/2012/Srcpie/Par e Sezione controllo Abruzzo, del. n. 5/2017/Par), "a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso*".

In maniera ancora più perspicua si è osservato che "*una contribuzione 'a regime' occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario,* ***non si concilia con l'istituto attivato dall'ente, perché ciò snaturerebbe la natura privatistica della fondazione***

trasformandola, di fatto, in un soggetto pubblico" (Sez. contr. reg. Veneto, deliberazione 19 ottobre 2020, n. 130/PAR).

5. Sulla base di tali coordinate ermeneutiche si può procedere a stabilire se sussistono le condizioni per radicare la giurisdizione contabile, dovendo innestare tale questione nel binario indicato dalla stessa Procura regionale appellante, ossia: a) qualificando la LFC come ente pubblico e, dunque, come soggetto danneggiato, dalle condotte imputabili agli odierni appellanti; b) qualificando la LFC come ente privato e, dunque, soggetto beneficiario di un contributo pubblico distolto dalle finalità per le quali era stato attribuito.

L'impostazione è binaria ed alternativa, in quanto l'uno e l'altro inquadramento sono tra loro incompatibili e determinano effetti processuali non sovrapponibili.

6. La prima opzione che ravvisa nella Fondazione LFC come soggetto pubblico è stata indubbiamente dedotta in via principale dalla Procura regionale sin dall'atto introduttivo, argomentando tale configurazione sulla scorta di plurimi elementi sintomatici: iscrizione all'elenco ISTAT; natura di organismo di diritto pubblico: qualificazione di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio in capo agli amministratori (Cass. pen., Sez. VI, 14/05/2025, n. 18241). E, tuttavia, tali elementi non sono stati ritenuti sufficienti dai primi giudici al fine di radicare la giurisdizione contabile in luogo di quella ordinaria, in quanto la "*Fondazione Lombardia Film Commission risulta costituita da soggetti sia pubblici, sia privati ed è destinata ad operare in ambito privatistico per il perseguimento di*

finalità prevalentemente pubblicistiche, ma in un contesto operativo che non può essere assimilato a quello pubblicistico in quanto l'ente risulta privo di poteri autoritativi e di vincoli strutturali con le amministrazioni pubbliche che partecipano al suo sostentamento, con la conseguenza che deve essere esclusa in radice la giurisdizione della Corte dei conti a conoscere le vicende relative alle fattispecie di mala gestio verificatesi al suo interno, che devono rientrare nella giurisdizione del Giudice Ordinario".

Sul punto si osserva che condivisibilmente la Sezione territoriale ha escluso che il perimetro della giurisdizione contabile nelle controversie aventi a oggetto condotte dannose adottate dagli amministratori di una fondazione in mano pubblica possa essere definito alla stregua delle coordinate ermeneutiche utilizzate dal Giudice regolatore in materia di società che hanno trovato espressione nel decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP). In particolare, non può ritenersi applicabile l'art. 12 che, nel devolvere al giudice ordinario le azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate, fa salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house, devolvendo altresì alla giurisdizione contabile, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, anche le controversie in materia di "danno erariale" ossia di "*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".

Non solo, infatti, la menzionata disposizione normativa regola in astratto esclusivamente la responsabilità degli amministratori e organi di controllo delle società in mano pubblica (secondo una regola generale che devolve al giudice ordinario le controversie, e un'eccezione che devolve alla cognizione del giudice contabile i giudizi di responsabilità per "danno erariale"), ma deve ritenersi che in linea di massima il modello dell'affidamento in house trovi "la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali", laddove l'ente fondazione non persegue fine di lucro (Cass. civ.., Sez. Un., 2 febbraio 2018, n.2584, richiamata anche nella sentenza impugnata). Certamente tale affermazione di principio non esclude che anche in favore di una fondazione possa trovare spazio l'affidamento diretto (senza gara pubblica) di un servizio di natura economica, laddove tuttavia tale attività conservi un carattere puramente strumentale e servente e purché ricorrano tutte le condizioni per l'*in house providing* (partecipazione pubblica totalitaria, controllo analogo, attività prevalente in favore del soggetto o dei soggetti affidanti).

Tale possibilità – che pure sembra riconosciuta dai giudici contabili in sede consultiva: Sez. contr. reg. Veneto, n. 244/2017 cit. ove,

tuttavia, si dà atto che "*sono state formulate riserve sulla possibilità che una fondazione possa configurarsi come soggetto "in house", affermando che la 'dualità soggettiva tra Comune e Fondazione' renderebbe incompatibile tale forma organizzativa con il controllo analogo, essendo quest'ultima caratterizzata da un carattere prettamente patrimoniale ed essendo munita di una spiccata autonomia funzionale, garantita proprio dall'esistenza di un patrimonio (ex multis, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 350/2012/PAR)*" – non rende applicabile automaticamente il criterio regolatore previsto dall'art. 12 cit. che, per converso, deve essere risolto alla stregua dei canoni enucleati dalla giurisprudenza regolatoria.

In tale ottica, la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici è ancorata alla compresenza di due elementi, qualificanti la nozione di contabilità pubblica: uno soggettivo, che attiene alla natura pubblica del soggetto - ente od amministrazione - al quale l'agente sia legato da un rapporto di impiego o di servizio; l'altro oggettivo, che riflette la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nell'ambito della quale si è verificato l'evento, fonte di responsabilità (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19667). La giurisprudenza ha precisato che si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità proprie dell'amministrazione pubblica anche mediante un'attività

disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza che il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass., Sez. Un., 2 febbraio 2018, n. 2584).

Deve darsi atto che, nel corso degli ultimi anni, la nozione di pubblica amministrazione si è "progressivamente frantumata e relativizzata" in quanto "l'ingresso di nuovi soggetti, l'ampliamento delle funzioni svolte dagli apparati amministrativi e, soprattutto, il carattere flessibile della nozione di ente pubblico hanno mutato l'assetto tradizionale" (Cass. civ. Sez. Un. ordinanza n. 32608/2019).

Come rilevato già da questa Sezione, questa "*trasformazione, dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni, è rispecchiata nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale: con il legislatore che via via sottopone, con espresse disposizioni, soggetti formalmente privati a regole pubblicistiche e con la giurisprudenza che riconosce, dando rilievo a dati sostanziali e funzionali, natura pubblicistica a soggetti formalmente privati, al fine di assoggettarli – in tutto o in parte - ad un regime di diritto amministrativo*" (Sez. II centr. app. 9 settembre 2024, n. 221). La giurisprudenza amministrativa (Cons. St., 26 maggio 2015 n. 2660) ha chiarito, poi, che la nozione di ente pubblico, nell'attuale assetto ordinamentale, non può ritenersi fissa ed immutevole ed il riconoscimento, ad un determinato soggetto, della natura pubblicistica a certi fini, non ne implica

automaticamente la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione: "al contrario, l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico, ammettendo che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando, rispetto ad altri istituti, regimi normativi di natura privatistica".

Orbene, la stessa giurisprudenza regolatoria, nel caso dell'ENPAM (Cass. civ., Sez. Un. 1° aprile 2020, n. 7645) ha chiarito che erano indici sintomatici della natura pubblica della Fondazione, l'iscrizione negli elenchi ISTAT come anche la qualificazione dell'ente come organismo di diritto pubblico, in uno, tuttavia, a ulteriori e preminenti tratti caratteristici. In primo luogo, si è tenuto conto che l"Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici - ENPAM è stato trasformato in fondazione senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, con la L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 32 e comma 33, lett. a). Si tratta pertanto di una fondazione legale la cui disciplina risulta marcatamente improntata alle finalità pubblicistiche, non elise dal processo di privatizzazione, non avendo "*modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori*" (Corte Cost., sentenza n. 7 del 2017). Lo stesso obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine

previdenziale al pari dei "*numerosi ed incisivi momenti di vigilanza e controllo nell'attività gestionale, organizzativa e contabile dell'Ente previdenziale privatizzato*".

Appare piuttosto chiaro che, in definitiva, l'iscrizione negli elenchi ISTAT non può *ex se* considerarsi dirimente al fine di "disvelare" la natura sostanzialmente pubblica di un ente formalmente privato costituito da un soggetto pubblico, dal momento che l'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato previsto dalla citata L. n. 196 del 2009, art. 1, comma 3, è stato istituito - come ha ricordato la Corte costituzionale (sentenza n. 7 del 2017) - in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed Europeo, ai sensi del regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, modificato dal regolamento UE 549/2013 relativo al "Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea" (SEC2010), ed ha una finalità statistico-economica. Tale regolamento è servente alla definizione delle politiche dell'Unione Europea ed al monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'Unione economica e monetaria (UEM), i quali "*richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione*" (considerando n. 1 del regolamento UE n. 549/2013).

L'inserimento nei detti elenchi è, tuttavia, un indiscutibile elemento sintomatico di una penetrazione del controllo pubblico nella gestione

delle risorse devolute a soggetti privati, com'è desumibile dalla struttura bifasica che lo precede (Corte conti, sez. riun., 10 ottobre 2017, n. 31 e 32/SR/RIS): 1) in primo luogo, dovrà pervenirsi a un esito negativo del c.d. *quantitative market-non market test*: le vendite dei beni e servizi prodotti non devono coprire il 50% dei costi, certificandosi in tal modo che la FP è un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in quanto offerti sul mercato a un prezzo economicamente non significativo (in base al par. 20.16 del SEC 2010 che rinvia ai criteri generali fissati dai par. 3.14, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.23, 3.33., 20.19, 20.20, 20.21, 20.29, 20.30, 20.31 del SEC 2010); 2) in secondo luogo dovrà essere effettivamente presente un "controllo pubblico" sulla FP; controllo da appurarsi sulla base di una valutazione che richiede un giudizio "in concreto", tale da considerare tutte le circostanze della fattispecie (par. 1.36, 2, 39 e 20.15, nel quale ultimo si parla di "giudizio soggettivo").

Secondo quanto precisato dalla giurisprudenza eurounitaria (Corte giustizia (UE), 11 settembre 2019 (C-612/17 e C-613/17), il controllo pubblico può esistere anche in relazione a interventi di regolazione generale, applicabili indistintamente a tutte le unità che svolgono la stessa attività, qualora, per la loro natura e il loro carattere "segnatamente eccessivo", si risolvano nel dettare, di fatto, la politica generale o il programma delle entità interessate. Il Giudice europeo ha inoltre chiarito che i poteri pubblicistici, dai quali è possibile affermare l'esistenza del controllo sull'ente non lucrativo (e quindi, per quel che qui interessa, su una FP) devono essere tali da



consentire all'amministrazione pubblica di "definire o fissare gli obiettivi dell'ente, le sue attività e i loro aspetti operativi, nonché gli indirizzi strategici e gli orientamenti che l'ente intende perseguire nell'esercizio di tali attività".

L'identificazione "del controllo di unità istituzionali [...] da parte di un'amministrazione pubblica non può riferirsi all'aspetto se l'amministrazione pubblica eserciti un'influenza determinante sulla gestione o sulla capacità decisionale dell'unità istituzionale, la quale è dotata, per definizione, di piena autonomia in materia, ma mira a stabilire se detta amministrazione pubblica sia in grado, nonostante l'esistenza di una siffatta autonomia, di dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici". Di conseguenza, "la nozione di "*capacità di determinare la politica generale o il programma*" di un'istituzione senza scopo di lucro [ai sensi del SEC 2010], deve essere interpretata come "*la capacità di un'amministrazione pubblica di svolgere [...] un'influenza reale e rilevante sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di siffatte attività*". Si tratta, insomma, del potere di "*esercitare un'influenza reale e sostanziale nella politica generale e sul programma*" della FP, che deve essere anche "effettiva, stabile e permanente"; mentre non è sufficiente, ai fini della ricorrenza del



controllo pubblico, "una semplice vigilanza esterna e formale che, al pari di un'influenza meramente marginale, non avrebbe un'incidenza determinante su tale politica generale o su tale programma".

Quindi, secondo quanto sottolineato anche dal giudice contabile italiano (Corte conti, Sez. riun. giur., sent-ord., n. 1 del 21 gennaio 2020), il controllo pubblico, ai fini del SEC 2010, deve essere reale ed effettivo, sostanziale e rilevante (connotato da una consistenza dimensionale quantitativa e qualitativa apprezzabile e rilevante), stabile e permanente. E la valutazione relativa all'esistenza del controllo pubblico non può limitarsi a un esame meramente formale e cartolare degli indici (controllo sulla carta), ma deve spingersi sino a verificare se i poteri, di cui l'amministrazione pubblica è titolare, siano realmente, effettivamente, stabilmente e permanentemente esercitati in modo da consentire a tale amministrazione di incidere, in modo sostanziale, sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di siffatte attività. Si tratta di una nozione di controllo che risulta evidentemente integrata dal concetto di controllo analogo che è condizione di legittimità dell'affidamento diretto.

In tale solco, la Corte costituzionale ha, di recente, valorizzato il fatto che "*l'elenco ISTAT si è quindi stabilizzato nell'ordinamento come lo strumento funzionale alla definizione del perimetro dei soggetti destinatari degli obblighi di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la*

sostenibilità del debito pubblico e, in via strumentale, delle norme di spending review, assumendo così una funzione ben al di là di quella originaria" (Corte cost. n. 39 del 27 marzo 2026).

Da tali presupposti si ricava che anche per la Fondazione in esame: 1) il *quantitative market test* ha avuto esito negativo, sicché è stato certificato, almeno nel periodo di riferimento, che le vendite dei beni e servizi prodotti non coprono il 50% dei costi; 2) il controllo sull'ente è penetrante al punto tale da condizionarne le attività e le decisioni.

Tali elementi caratterizzanti diventano a loro volta fondamentali per riqualificare la Fondazione LFC in chiave di vero e proprio ente strumentale di cui all'art.11 ter d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della L. 5 marzo 2009, n. 42*". In base a tale disposizione, si definisce ente (pubblico o privato) "strumentale" quello rispetto al quale la regione o l'ente locale abbia una delle seguenti condizioni: "*a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda; b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all' indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda; c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore,*

nonché a decidere in ordine all' indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda; d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione; e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole" (art. 14 ter, comma 1). In ogni caso, si definisce "ente strumentale" partecipato da una regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche "*l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1*" (art. 14 ter comma 2). La stessa disposizione individua le tipologie di enti strumentali in corrispondenza delle rispettive missioni del bilancio, tra le quali vi rientra la "*tutela e valorizzazione dei beni ed attività culturali*" (lett. d). La norma generalizza ed estende il perimetro stabilito dall'art. 113-bis del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL) alla cui stregua gli enti locali possono gestire servizi pubblici privi di rilevanza economica affidandoli direttamente (quindi senza procedere a gare pubbliche), tra gli altri, anche ad "istituzioni", nel cui novero non possono che ricomprendersi le fondazioni (anche di partecipazione) oltre alle aziende speciali, anche consortili.

Nel caso di specie, la Fondazione LFC presenta gran parte degli elementi propri dell'ente strumentale come sopra definito:

- è stata costituita da due soggetti pubblici (Regione Lombardia e Comune di Milano) e, pur prevedendo la possibile partecipazione di



soggetti (individuali o collettivi) privati, i due soci fondatori (attualmente gli unici) hanno diritto di voto in assemblea nella quale è ad essi garantita la maggioranza in quanto risulta costituita, per norma statutaria, da un rappresentante per ogni fondatore o suo delegato, e un massimo di due rappresentanti nominati dai "partecipanti" (art. 10) con il Presidente che è sempre designato in sede assembleare dal Fondatore Regione Lombardia (art. 13);

- all'Assemblea così composta spetta il potere di nominare i componenti del consiglio di amministrazione e dei revisori dei conti, come sopra visto, ed anche di approvare, su proposta del Consiglio di Amministrazione, il budget economico, il bilancio consuntivo d'esercizio, il programma di attività della Fondazione, nonché di deliberazione delle modifiche statutarie, di propria iniziativa ovvero proposte Consiglio d'Amministrazione, compreso lo scioglimento dell'Ente e il potere di nominare il liquidatore, o decidere la devoluzione del patrimonio, di propria iniziativa ovvero su proposta dal Consiglio d'Amministrazione (art. 10 Statuto);

- sempre i Fondatori si sono obbligati per previsione statutaria a contribuire alla realizzazione del programma di attività di cui al successivo art. 11 mediante un contributo annuale pari ad almeno euro 100.000,00 finalizzato a iniziative di promozione dei territori lombardi. Come già precisato, una contribuzione 'a regime' occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, "*non si concilia con l'istituto attivato dall'ente, perché ciò snaturerebbe la natura*

privatistica della fondazione trasformandola, di fatto, in un soggetto pubblico" (Sez. contr. reg. Veneto, deliberazione 19 ottobre 2020, n. 130/PAR);

- la Fondazione è amministrata da un Consiglio di Amministrazione costituito da un massimo di cinque membri, nominati come segue: un consigliere designato dalla Giunta Regionale della Lombardia, in conformità alla vigente normativa, che assume la carica di Presidente e un consigliere designato da ciascuno dei Fondatori, diversi da Regione Lombardia. Venuta meno la partecipazione della Fondazione Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde (a sua volta fondazione legale di natura pubblica) e dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura della Lombardia (che costituisce, assieme alle altre camere di commercio italiane, le Unioni regionali delle Camere e l'Unioncamere – ente con personalità giuridica di diritto pubblico a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come da ultimo modificata dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 - nonché ai loro organismi strumentali, il sistema camerale italiano), la nomina dei consiglieri di amministrazione rimane affidata, per consolidamento, nelle mani della Regione Lombardia e del Comune di Milano, quali soggetti fondatori. Al consiglio di amministrazione compete, tra gli altri. l'onere di "predisporre le linee generali dell'attività della Fondazione, curandone i relativi obiettivi e programmi nell'ambito degli scopi e delle attività di cui agli artt. 2 e 3, su proposta del Presidente" e di "approvare il budget economico, accompagnato dal



piano annuale di attività, ed il bilancio consuntivo d'esercizio predisposti dal Presidente da sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei Fondatori e dei Partecipanti".

7. In forza della natura "strumentale" dell'istituzione pubblica (che l'art. 114 TUEL definisce "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale"), la stessa giurisprudenza di legittimità penale (Cass. pen., Sez. VI, 14 maggio 2025, n. 18241) ha ritenuto che sussistesse la qualità di incaricato di pubblico servizio in capo al Presidente della Fondazione LFC odierno appellato. La giurisprudenza di legittimità ha rilevato che il legislatore del 1990, nel delineare la nozione di incaricato di pubblico servizio, ha privilegiato il criterio oggettivo-funzionale, utilizzando la locuzione "a qualunque titolo" e ha eliminato ogni riferimento, contenuto invece nel testo previgente dell'art. 358 c.p. al rapporto d'impiego con lo Stato o altro ente pubblico (Cass. pen. Sez. VI, 21 ottobre 2014, n. 53578). Il parametro di delimitazione esterna del pubblico servizio è, dunque, identico a quello della pubblica funzione ed è costituito da una regolamentazione di natura pubblicistica, che vincola l'operatività dell'agente o ne disciplina la discrezionalità in coerenza con il principio di legalità, senza lasciare spazio alla libertà di agire quale contrassegno tipico dell'autonomia privata (Cass. pen., Sez. VI, 21 ottobre 2014, n. 53578).

Lo stesso giudice penale di legittimità ha cura di ricordare l'orientamento espresso in sede nomofilattica che, al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata

come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 357 e 358 c.p., è necessario verificare se essa sia o meno disciplinata da norme di diritto pubblico, quale che sia la connotazione soggettiva del suo autore, distinguendosi poi - nell'ambito dell'attività definita pubblica sulla base di detto parametro oggettivo - la pubblica funzione dal pubblico servizio per la presenza (nell'una) o la mancanza (nell'altro) dei poteri tipici della potestà amministrativa, come indicati dal secondo comma dell'art. 357 predetto (Cass. pen. Sez. Un., 13 luglio 1998 n. 10086). Ai fini del riconoscimento all'agente della qualifica di incaricato di pubblico servizio "agli effetti della legge penale", pertanto, non deve aversi riguardo alla natura dell'ente da cui lo stesso dipende, né alla tipologia del relativo rapporto di impiego, né ancora all'esistenza di un formale rapporto di dipendenza con lo Stato o con l'ente pubblico, ma deve valutarsi esclusivamente la natura dell'attività effettivamente espletata dall'agente, ancorché lo stesso sia un soggetto "privato". Su questo presupposto, ha ritenuto che correttamente le sentenze di merito hanno attribuito a A.A., presidente della Fondazione L.F.C., la qualifica di incaricato di pubblico servizio all'atto della sottoscrizione del preliminare di acquisto dell'immobile di Cormano e del versamento integrale del prezzo a titolo di caparra confirmatoria. Gli stessi giudici penali non mancano di rinviare a una precedente pronuncia nella quale era stato accertato che "*tale ente, pur se con gli strumenti privatistici, persegue finalità pubbliche, quali la promozione del territorio lombardo e dello sviluppo del suo comparto industriale nonché dei servizi nel*

settore delle nuove tecnologie" (Cass. pen. Sez. VI, 21 giugno 2021, n. 33779), affermando altresì che la Fondazione LFC, "*pur ordinariamente operando secondo la disciplina privatistica, nell'operazione di acquisto della nuova sede è stata assoggettata alla disciplina di diritto pubblico, come è precisato nei pareri espressi dalla Dirigenza della Regione Lombardia prima dell'erogazione del contributo straordinario di un milione di euro, espressamente richiamati dalla sentenza di primo grado. Questo acquisto è, infatti, stato assoggettato all'osservanza della disciplina vigente in materia di contenimento della spesa da parte degli enti pubblici territoriali e, in particolare, dell'art. 12, comma 1 - ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Questa disposizione consente l'acquisto di immobili "solo ove siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento", condizionandolo, altresì, all'attestazione della "congruità del prezzo" da parte dell'Agenzia del demanio. Come è stato rilevato nella sentenza di primo grado, inoltre, la Regione Lombardia, nei propri pareri preventivi riguardo alla concessione del finanziamento straordinario richiesto dalla fondazione, ha prescritto, con riferimento alla disciplina vigente all'epoca dell'operazione di acquisto, l'osservanza del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) Questa disciplina, infatti, doveva essere applicata con riferimento all'operazione di acquisto della sede, in quanto la Fondazione L.F.C., secondo quanto disposto*

dall' art. 3, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 50 del 2016, è un organismo di diritto pubblico, esercente un servizio pubblico".

Sono gli stessi giudici penali di legittimità a rinviare pertanto alla nozione di "organismo di diritto pubblico", nel cui ambito riconoscono proprio la Fondazione LFC in quanto "*un ente dotato di personalità giuridica, istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, ed era finanziato in modo maggioritario da enti pubblici territoriali*". Sul punto osservano che l'art. 17, comma 1, lett. a), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, applicabile ratione temporis, escludeva dalla disciplina del Codice dei contratti pubblici i contratti aventi ad oggetto l'acquisto di beni immobili, e, tuttavia, l'art. 4 di tale decreto legislativo, nella formulazione all'epoca vigente, tuttavia, sanciva che l'affidamento dei contratti pubblici, anche a quelli 'esclusi' dall'applicazione delle disposizioni del codice degli appalti, doveva pur sempre avvenire "*nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*", tant'è che, nel parere reso dalla Regione Lombardia, l'acquisto dell'immobile doveva, da ultimo, essere operato dopo "una ricerca di mercato tramite avviso adeguatamente pubblicizzato" (Cass. pen. Sez. VI, 14 maggio 2025, n. 18241 cit.).

La pronuncia è, peraltro, perfettamente coerente con i precedenti alla cui stregua, in tema di reati contro la pubblica amministrazione, rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio i dirigenti e



rappresentanti delle aziende speciali previste, per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta, dall'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in quanto tali aziende, a prescindere dalla loro qualificazione quali enti pubblici economici o non economici, perseguono finalità pubbliche e la loro attività è disciplinata da normativa pubblicistica, sia pure attraverso l'utilizzazione di strumenti privatistici Cass. pen., Sez. V, Sentenza, 29/04/2019, n. 35095).

8. Da ultimo, tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013 (Recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") sono incluse, sub lett. c), anche le fondazioni che presentino tre particolari requisiti, vale a dire: bilancio superiore a 500.000 euro; finanziamento maggioritario per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; designazione da parte delle pubbliche amministrazioni della totalità dei titolari o componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo.

Di conseguenza, la fondazione di partecipazione che presenti tutti e tre i requisiti fissati dalla norma – come nella fattispecie - è tenuta ad adottare misure integrative del "modello 231" (da inserire in apposita sezione del medesimo, o in sua assenza in apposito documento) idonee a prevenire fenomeni di corruzione e illegalità in coerenza con le finalità della L. n. 190/201278, ed è inoltre chiamata a nominare il soggetto responsabile della prevenzione della

corruzione.

9. Sussistono, pertanto, tutte le condizioni richieste dalla giurisprudenza del giudice regolatore per ritenere radicata la giurisdizione del giudice contabile. L'azione di responsabilità dedotta in giudizio, infatti, ha ad oggetto un danno "erariale" stante la natura pubblica della risorsa utilizzata e del soggetto danneggiato, di talchè si rende irrilevante l'ulteriore verifica dei presupposti per il radicamento della giurisdizione nei confronti della Fondazione quale soggetto percettore di contributi pubblici e dei suoi organi gestionali e rappresentativi quali autori dell'asserita malversazione.

A tal proposito, non sembra inutile rimarcare che il processo nei confronti degli odierni appellanti prende le mosse da un finanziamento pubblico – pari a euro 1.000.000,00 – erogato in data 30.12.2015 dalla Regione Lombardia alla Fondazione Lombardia Film Commission quale "*integrazione del patrimonio, per favorire il potenziamento della struttura patrimoniale*" (doc. 1 Relazione GdF n. 477651 del 02/08/2022 - pag. 3). Nella prospettazione accusatoria - sulla cui fondatezza non deve pronunciarsi questo Giudice d'appello - si trattava, dunque, di un contributo straordinario di ben 10 volte superiore a quello ordinario previsto dallo Statuto (pari a 100.000 euro annui), con un vincolo di scopo individuato genericamente nel "potenziamento della struttura patrimoniale". Tale contributo sarebbe stato, secondo il requirente, dolosamente orientato all'acquisto di un immobile a un prezzo superiore a quello di mercato, al solo scopo (si legge sempre in citazione) di favorire

l'illecito arricchimento del Presidente Di Rubba. La vicenda, nei termini fattuali di cui sopra, evidenzia che la perdita economica che sarebbe stata inferta alla Fondazione ha natura di danno erariale, derivando da una condotta distrattiva che ha determinato lo spreco di denaro pubblico.

Oltre al danno da sovrapprezzo, il Procuratore regionale ha individuato un'altra posta di danno pari ad euro 94.131,00, corrispondente al pagamento di lavori asseritamente non spettanti a Lombardia Film Commission. Anche questa voce di danno, stando all'impianto accusatorio, integra un danno erariale a carico della Fondazione.

10. Orbene, assecondando un consolidato indirizzo delle Sezioni Unite della Cassazione (si veda, per tutte, ord. 6968 del 2023) e della Corte dei conti (*ex pluribus*, Sez. II centr. app. n. 469/2022; Sez. III centr. app., sent. n. 159 del 2023 richiamata da Sez. III centr. app. n. 1/2026 che ha riconosciuto la giurisdizione contabile in una controversia relativa alla responsabilità di amministratori e dipendenti di una fondazione lirica), la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice contabile, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum sostanziale*, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice, con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti

fatti costituiscono manifestazione. In questo caso l'intero impianto accusatorio verte sullo spreco di denaro pubblico causato da condotte dolose e colpose attribuibili agli odierni appellati, alla luce di una *causa petendi* tipicamente riconducibile a illeciti erariali.

In tale ottica, non possono trovare ingresso le obiezioni mosse in via subordinata dall'appellato GENNARI circa l'asserita carenza di giurisdizione nei confronti dei componenti dell'organismo di valutazione. In disparte la considerazione che è stata esclusa l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 12 TUSP - che secondo la tesi difensiva non riguarderebbe gli organi di controllo – va osservato che il coinvolgimento dell'odierno appellato nella vicenda è riconducibile alla condotta in concreto tenuta dallo stesso a titolo di colpa grave, che non incide né sul principio di autonomia di cui gode l'Organismo di Vigilanza, né sulla previsione del regolamento ODV adottato da Lombardia Film Commission, secondo cui l'organo di vigilanza deve svolgere i propri compiti e le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza rispetto all'attività svolta dall'ente. All'appellato si imputa, infatti, il concorso colposo nell'acquisto dolosamente orientato dall'appellato Di Rubba per aver omesso di verificare se l'immobile fosse effettivamente idoneo a soddisfare la necessità della Fondazione e di evidenziare l'illegittimità, l'opportunità e la fattibilità stessa dell'operazione. Tale compito, per stessa ammissione dell'appellato, rientrava a pieno titolo tra quelli affidati all'ODV che, sebbene sprovvisto del potere "di cambiare le politiche dell'ente", avrebbe dovuto "solo valutarne l'adeguatezza per il raggiungimento

degli obiettivi indicati nel dlgs 231/01".

Analogamente prive di pregio, in questa sede, sono le considerazioni della GUENZI circa la sua estraneità ai fatti, trattandosi di valutazioni di merito che sono sottratte alla cognizione del giudice d'appello allorquando la sentenza abbia deciso in senso dirimente una questione pregiudiziale di rito come nel caso di specie.

11. Conclusivamente, l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti. Ai sensi dell'art. 199, commi 1, lett. a), e 2 c.g.c., la Sezione rinvia al giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio e la pronuncia anche sulle spese del grado di appello.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, nei termini di cui in motivazione, accoglie parzialmente l'appello, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara la giurisdizione della Corte dei conti, rinviando al primo giudice per la prosecuzione del processo e le spese del grado.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026.

L'Estensore — Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano) — (dott. Piergiorgio Della Ventura)

Firmato digitalmente — Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 14 settembre 2026

p. il Dirigente (dott. Massimo Biagi)



Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco

SENT. 147/2026