



SENT. 55/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA                      Presidente

Dott.ssa Rossella SCERBO                              Consigliere

Dott. Piero FLOREANI                                    Consigliere

Dott. Domenico GUZZI                                   Consigliere

Dott. Roberto RIZZI                                      Consigliere relatore

pronuncia la seguente

**SENTENZA**

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 54866  
del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto n. 36/2019,  
depositata il 15/3/2019 e notificata in data 24/5/2019

promosso da:

**GHEZZO Claudio**, nato a Venezia il 28/5/1964, c.f. GHZCLD64E28L736T,  
rappresentato e difeso dagli Avv.ti Valeria Zambardi (c.f.  
ZMBVLR68A62H501C - PEC valeria.zambardi@veneziaspecavvocati.it),  
del Foro di Venezia, Sandro Grandese (c.f. GRNSDR47S14L736W - PEC  
sandro.grandese@veneziaspecavvocati.it), del Foro di Venezia, e Marco  
Feroci (c.f. FRCMRC66E01H501D; PEC:

marcoferoci@ordineavvocatiroma.org), del Foro di Roma, ed elettivamente

domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Paolo Emilio, n. 32

**nei confronti di:**

- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale pro tempore;

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale pro tempore.

**UDITI**, nell'udienza del 2 febbraio 2021, con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Lucia Bianco: il relatore, Cons. Roberto Rizzi; l'Avv. Valeria Zambardi, in rappresentanza dell'appellante; il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Adelisa Corsetti.

**FATTO**

Con sentenza n. 36/2019, depositata il 16/3/2019, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto condannava GHEZZO Claudio – già ritenuto responsabile, con sentenza irrevocabile, per i reati continuati di corruzione propria di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p., in relazione all'art. 318 c.p.) e di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), realizzati nella veste di direttore della Direzione commerciale, bonifiche, impianti e smaltimenti della società per azioni Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi (di seguito « VERITAS spa»), società *in house* del Comune di Venezia, nonché nella veste di vice presidente e consigliere delegato delle società da questa partecipate ECOPROGETTO VENEZIA srl e ECO-RICICLI VERITAS srl- a risarcire, in favore, della VERITAS spa, la somma di € 213.000,00, già comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre

gli interessi legali dal deposito della sentenza e sino all'effettivo pagamento, in piena aderenza alle richieste della Procura regionale.

A comporre detto importo concorrevano due poste di danno: un danno all'immagine, la cui consistenza era quantificata in € 142.000,00, corrispondente a doppio delle tangenti risultate percepite, ed un danno da tangente, determinato in € 71.000,00.

Più in dettaglio, il giudice di prime cure, prioritariamente, rigettava l'eccezione di difetto di giurisdizione ritenendo che:

- VERITAS spa fosse qualificabile come organismo di diritto pubblico, trattandosi di società in house del Comune di Venezia;
- fossero sussumibili nella categoria dell'organismo di diritto pubblico anche le società controllate da VERITAS spa, attraverso partecipazioni di maggioranza, ECOPROGETTO VENEZIA srl e ECO-RICICLI VERITAS srl;
- fosse ininfluenta la circostanza che VERITAS spa fosse emittente strumenti finanziari quotati su mercati regolamentati *«alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 5 ultimo periodo del d.lgs. 175/2016, in quanto sono escluse dalla applicazione del d.lgs.175/2016 non solo le società in house ma anche quelle da essa partecipate come appunto è il caso di specie di partecipazione maggioritaria con l'esercizio del controllo analogo».*

Con riferimento al danno all'immagine, la Corte territoriale, partendo dalla sentenza del Tribunale di Venezia n. 955 del 2017, divenuta irrevocabile in data 1/10/2017, con la quale era stata applicata, ai sensi dell'art. 444 c.p.p la pena di anni due e mesi otto di reclusione, per reati avvinti dal vincolo della

continuazione, rilevava che la vicenda aveva avuto, come dimostravano le allegazioni di parte attrice, forte risonanza mediatica. E ciò in quanto si era «trattato di uno scandalo che ha colpito un dirigente della società multi-utility più importante della regione, conosciutissima dalla collettività regionale in considerazione dell'ampio spettro delle attività svolte per una miriade di enti locali».

In ragione del rilevato *clamor fori*, ritenuto anche parametro di riferimento per la quantificazione della gravità del danno, e considerata la posizione apicale ricoperta dal convenuto nell'ambito dell'organigramma dell'impresa danneggiata, la reiterazione delle violazioni dolosamente preordinate al proprio indebito arricchimento ed il notevole disvalore sociale connesso alla gravità dei reati, il giudice territoriale, pur convinto che l'entità effettiva del danno fosse superiore alla cifra indicata dalla Procura regionale, lo quantificava nei limiti del *petitum* e, cioè, in € 142.000,00 pari al doppio dell'ammontare delle tangenti percepite.

Con riguardo al danno da tangente, la Corte territoriale prioritariamente lo identificava nella «“traslazione” dei costi per la dazione illecita nei pubblici appalti», ritenendo che il costo delle tangenti si traducesse in un aumento dei prezzi di mercato, praticato dall'imprenditore per compensare la perdita subita con l'erogazione. Specificava, altresì, che, nella vicenda, il trasferimento del costo occulto d'esercizio sui prezzi di aggiudicazione degli appalti era stato facilitato dall'affidamento diretto delle commesse.

Per determinare la consistenza del danno, pari all'importo dei flussi indebiti di denaro cumulato con il valore di altre regalie, il giudice di prime cure richiamava le risultanze della sentenza di patteggiamento e le dichiarazioni

confessorie verbalizzate durante le indagini preliminari.

Infine, veniva esclusa, da un lato, la compensabilità dell'accertato danno con i vantaggi che il convenuto asseriva fossero stati conseguiti dalla VERITAS spa, siccome non ritenuti direttamente derivanti dalle stesse condotte produttive del danno erariale e, comunque, non effettivamente provati, e, dall'altro, l'attitudine condizionata per la definizione della causa della sentenza del Tribunale di Venezia - Sezione Lavoro n. 36/2019, che aveva condannato il GHEZZO a risarcire alla società VERITAS s.p.a. € 25.000,00 a titolo di danno all'immagine ed € 20.603,15 a titolo di danno all'organizzazione interna aziendale ed € 3.517,12 a titolo di spese legali, evidenziando che di tale sentenza avrebbe dovuto tenersi conto in sede esecutiva.

Avverso tale decisione, in data 19/7/2019, proponeva appello il GHEZZO contestando, prioritariamente, la riconosciuta sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti.

A fondamento del motivo di gravame esponeva che la cognizione di quest'ultima sarebbe stata preclusa sia considerando il rapporto all'epoca in essere con VERITAS S.p.A. che quello con le due società dalla medesima controllate.

La VERITAS spa, infatti, essendo qualificabile come "società quotata", sfuggiva, per effetto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 5, del d.lgs. 175/2016, all'applicazione delle disposizioni del medesimo decreto che attribuiscono la giurisdizione della Corte dei conti per gli amministratori e dipendenti di società *in house*.

In altri termini, quella previsione limitativa avrebbe l'effetto di schermare le

società *in house* quotate alla cognizione del giudice contabile.

Inoltre, tale cognizione era anche preclusa dalla circostanza che il danno erariale, era stato prospettato dalla Procura regionale come patito dalla società e non dall'ente pubblico partecipante.

Quanto alle partecipate, parimenti, era contestata la giurisdizione della Corte conti, trattandosi di società non *in house* nè sussumibili nella categoria degli organismi di diritto pubblico, ma di imprese operanti in un mercato concorrenziale, non soggette al controllo analogo degli enti soci.

Con il secondo motivo, si doleva dell'insufficienza ed erroneità della motivazione in merito alla valutazione della sentenza di patteggiamento, sostenendo che la sentenza del Tribunale di Venezia n. 955/17 non recava un accertamento di responsabilità, ma si limitava ad escludere la sussistenza di evidenti elementi di non responsabilità. La scelta del patteggiamento era stata dettata solo dall'esigenza di far cessare lo stato di detenzione che perdurava da oltre quattro mesi e non presupponeva l'ammissione dei fatti contestati.

Inoltre, al fine di sostenere che le dazioni di denaro non erano legate al compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio e non avevano inciso sulle procedure di gara, analizzava i fatti oggetto dei capi di imputazione per i quali era stato condannato in sede penale.

Con il terzo motivo, censurava l'insufficienza ed erroneità della motivazione sulla sussistenza e quantificazione del danno all'immagine.

A tal proposito, fra l'altro, rilevava che, nell'implicito presupposto dell'inapplicabilità del criterio di quantificazione nella misura doppia delle percepite tangenti, non era stato esplicitato l'iter logico seguito per determinare l'entità del danno. Inoltre, era stata ritenuta sussistente la lesione

dell'immagine della sola VERITAS spa ancorché una significativa parte delle condotte costituenti reato erano state realizzate nella veste di esponente apicale di società diverse.

Ancora, rilevava che nelle valutazioni compiute per determinare il danno non erano state considerate due importanti circostanze:

- subito dopo l'avvio del procedimento penale, il GHEZZO era stato sospeso da tutti gli incarichi;
- i rapporti contrattuali di cui agli affidamenti contestati non erano stati rescissi dopo l'avvio del procedimento penale, pur se l'adozione di tale misura di salvaguardia era prevista dal Patto d'integrità che accompagna ogni contratto di affidamento di VERITAS

Con il quarto motivo di appello, censurava l'insufficienza ed erroneità della motivazione sul preteso danno da tangente. In proposito, evidenziava che a fronte di un'astratta ricostruzione della dinamica del danno da tangente, non erano state addotte prove, anche presuntive, desunte, ad esempio, da listini di prezzi o indagini di mercato da cui si evincesse il maggior esborso imposto all'amministrazione per compensare la tangente. Anzi, la circostanza che la VERITAS spa avesse continuato ad operare con le società coinvolte con le dazioni di tangenti era indicativa della convenienza dell'assetto negoziale.

Infine, contestava la mancata applicazione della *compensatio lucri cum damno* e si doleva dell'insufficienza ed erroneità della motivazione riguardante la mancata considerazione della condanna al risarcimento dei danni in favore della VERITAS spa riveniente dalla sentenza del Tribunale di Venezia – Sezione lavoro n. 36/2019.

Conseguentemente, formulava le seguenti conclusioni: «(...) riformare

*l'impugnata sentenza e, per l'effetto (...)*

*In via preliminare*

*Dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti relativamente a tutti*

*i comportamenti posti in essere dal Ghezzi sia in qualità di Direttore*

*Commerciale di Veritas S.p.A., sia in qualità di Vice — Presidente e*

*Consigliere Delegato di Ecoprogetto Venezia S.r.l. e Ecoricicli Veritas S.r.l.*

*Nel merito*

*In via principale*

*Respingersi ogni domanda perché infondata nel merito per le ragioni esposte.*

*In via subordinata*

*Respingersi o comunque ridursi la domanda relativa al danno all'immagine*

*nella misura quantificata stante l'infondatezza della stessa per le ragioni*

*esposte.*

*Respingersi o comunque ridursi la richiesta economica riferita al presunto*

*danno da tangente per le ragioni esposte.*

*In via ulteriormente subordinata*

*Tenersi conto di quanto pronunciato dal Tribunale di Venezia — Sezione*

*Lavoro con il dispositivo di sentenza n. 36/2019».*

Con conclusioni rassegnate in data 14/1/2021, la Procura generale svolgeva

articolate considerazioni a contrasto dell'eccezione di difetto di giurisdizione.

In particolare, evidenziava che, nel caso delle società *in house*, la giurisdizione

della Corte dei conti su amministratori e dipendenti era solo marginalmente

influenzata dalla circostanza che la società avesse titoli quotati in borsa o in

altri mercati regolamentati: solo «*le quotate minoritarie (...)* sono attratte

*nella giurisdizione esclusiva del giudice ordinario ex art. 16-bis, d.l. n.*

248/2007». Sicché, sempre secondo la ricostruzione della Procura generale, venendo in rilievo una società quotata con partecipazione pubblica maggioritaria, la qualificazione come società in house avrebbe comportato la devoluzione della giurisdizione alla Corte dei conti sui prospettati danni.

Inoltre, escludeva che potesse assumere rilievo la circostanza che il danno fosse stato cagionato all'ente socio oppure alla stessa società di appartenenza dell'amministratore/dipendente convenuto, poiché tale discriminazione era applicabile solo nei confronti delle società pubbliche non qualificabili come *in house*.

Contestava, poi, la fondatezza dei motivi di gravame riguardanti questioni di merito.

Chiedeva, pertanto, il rigetto dell'appello.

All'udienza del 2/2/2021, il difensore dell'appellante ed il rappresentante della Procura Generale enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

## **DIRITTO**

**1.** Pregiudizialmente, deve essere analizzata la contestazione, delineata nel primo motivo di appello, della statuizione del giudice di primo grado riguardante la ritenuta sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sui prospettati danni.

La Corte territoriale è pervenuta a tale conclusione sulla base delle seguenti considerazioni:

- in base alla sedimentazione delle pronunce della Corte di cassazione, per la configurabilità di una società pubblica come società *in house* occorre la contemporanea presenza dei seguenti requisiti, radicati in

«precise e non derogabili disposizioni dello statuto»: 1) la natura esclusivamente pubblica dei soci 2) l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi 3) la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici;

- l'analisi delle previsioni statutarie (artt. 2 paragrafo 2.9, 8 paragrafo 8.1, 10, 25 paragrafo 25.1, 26 paragrafo 26.1, 29 paragrafo 29.1 e 33)

*«consente di affermare senza ombra di dubbio la sussistenza di tutti i requisiti necessari all'affermazione della giurisdizione di questa Corte»;*

- Ecoprogetto Venezia srl e Ecoriclici Veritas srl., società controllate dalla VERITAS spa, *«devono essere qualificate come organismo di diritto pubblico al pari della Veritas S.p.a., società in house del Comune di Venezia»;*

- *«alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 5 ultimo periodo del d.lgs.175/2016 (...) sono escluse dalla applicazione del d.lgs.175/2016 non solo le società in house ma anche quelle da essa partecipate come appunto è il caso di specie di partecipazione maggioritaria con l'esercizio del controllo analogo»;*

- *«le Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza n. 6929 del 20 marzo 2018, hanno ribadito che nelle ipotesi di società a partecipazione pubblica la giurisdizione contabile sussiste in tre ipotesi: 1) in caso di società in house o in house providing (per le quali è ribadita la necessità del triplice presupposto della partecipazione totalitaria da parte di enti pubblici e divieto di cessione delle partecipazioni a privati, dello svolgimento di attività almeno*

*prevalente in favore degli enti soci, nonché' del controllo analogo a quello degli enti sui propri uffici con prevalenza sulle ordinarie forme civilistiche; e pur sempre ove tali presupposti sussistano al momento della condotta dannosa); 2) in caso di danno provocato direttamente al patrimonio non della società, ma dell'ente pubblico; 3) in caso di danno cagionato dal rappresentante dell'ente pubblico partecipante che abbia esercitato od omissso di esercitare il suo potere in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione».*

Contro tale ricostruzione, ritenuta dall'appellante «perplessa» (pag. 6) e «sibillina» (pag. 9), è stato evidenziato che l'art. 1, comma 5, ultimo periodo, del d.lgs.175/2016 precluderebbe l'estensione della giurisdizione della Corte dei conti alle società *in house* quotate.

Inoltre, nemmeno rientrerebbe nel perimetro di cognizione della medesima Corte la relazione funzionale con le società controllate dalla quotata *in house*, in quanto le stesse, non beneficiando di finanziamenti dagli enti locali e svolgendo attività commerciali in un mercato concorrenziale, non sono qualificabili come organismi di diritto pubblico.

**1.1** La doglianza è fondata nei termini appresso specificati.

**1.1.1** Per valutare la sussistenza della giurisdizione sulla controversia occorre partire dalla constatazione che i reiterati episodi corruttivi hanno visto coinvolto l'odierno appellante in due distinte qualità, correlate al diverso ruolo ricoperto nelle società coinvolte nella vicenda: nella qualità di dirigente della VERITAS spa (direttore della Direzione commerciale, bonifiche, impianti e smaltimenti) e nella qualità di vice presidente e consigliere delegato di Ecoprogetto Venezia srl e Ecoriclici Veritas srl.

Tale circostanza, pur debitamente evidenziata come elemento fattuale, sia nell'atto di citazione in giudizio della Procura regionale che nella sentenza della Sezione regionale, non è stata in alcun modo valorizzata.

La diversità della posizione ricoperta negli organigrammi aziendali è stata degradata a mero elemento di contorno, recependo la ricostruzione unitaria operata in sede penale: coerentemente, non è stata nemmeno tentata una modulazione della responsabilità tenendo conto della diversa veste operativa con la quale ha agito il GHEZZO.

In realtà, non può essere ignorato che alla diversità delle funzioni (dipendente ancorché di livello dirigenziale presso la VERITAS spa – esponente dell'organo di amministrazione presso le società da quella controllate) si accompagna anche la diversità delle posizioni ordinamentali delle società coinvolte (da un lato, la controllante, in house e quotata, dall'altro le controllate, soggetti imprenditoriali facenti parte del gruppo e con compagine sociale disomogeneamente articolata - cfr. visure camerali depositate in allegato alle conclusioni della Procura generale).

Per un corretto inquadramento della problematica, i due livelli societari devono essere esaminati separatamente, considerato che il regime della controllante non si riverbera automaticamente e necessariamente sulle controllate e, soprattutto, che i diversi assetti partecipativi possono generare responsabilità di diversa connotazione.

**1.2** Partendo dall'esame della posizione ordinamentale della VERITAS spa, costituisce circostanza non contestata che, all'epoca dei fatti, detta società era suscumbibile nella categoria delle società *in house*.

Ogni ulteriore approfondimento sul punto è, perciò, precluso dalle regole

procedurali che governano la devoluzione al giudice d'appello di questioni affrontate nel primo grado di giudizio: non essendo sul punto stata formulata alcuna contestazione tale profilo è divenuto insindacabile.

Incontestata è pure la circostanza, documentata in atti, che la società, nel novembre 2014, aveva emesso un prestito obbligazionario quotato presso un mercato regolamentato (Irish Stock Exchange - segmento Main Securities Market ora Euronext Dublin).

Il delineato scenario consente di individuare i parametri normativi alla stregua dei quali l'approfondimento deve essere svolto.

Occorre prioritariamente chiarire che, diversamente da quanto prospettato dalla Procura generale in sede di conclusioni, non costituisce parametro normativo utilmente invocabile l'art. 16 bis del d.l. 248/2007 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", c.d. decreto milleproroghe).

In sede di conversione del decreto legge, la l. 28/2/2008, n. 31, nella dichiarata prospettiva di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, fra l'altro, ebbe ad introdurre l'art. 16-bis (Responsabilità degli amministratori di società quotate partecipate da amministrazioni pubbliche) a tenore del quale *«1. Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in*

*vigore della legge di conversione del presente decreto».*

In disparte ogni valutazione sulla perdurante vigenza di tale disposizione (avuto riguardo al disposto dell'ultimo inciso dell'art. 15 delle preleggi che attribuisce attitudine abrogativa alla «nuova legge (che) regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore»), anche dopo l'intervento di riordino organico delle società a partecipazione pubblica, operato con il d.lgs. 19/8/2016, n. 175 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nonché sugli effetti della mancata considerazione di quella norma nelle misure di coordinamento di cui all'art. 27 del medesimo TU, dirimente è la constatazione che l'art. 16 bis, prendendo espressamente in considerazione solo le «*società con azioni quotate in mercati regolamentati*», non potrebbe comunque applicarsi a VERITAS spa, la quale non ha “azioni” quotate ma ha “altri strumenti finanziari” (obbligazioni) quotati in mercati regolamentati. Perciò, quella norma risulta impropriamente evocata dalla Procura generale quale ausilio interpretativo su cui fondare il radicamento della giurisdizione sul prospettato danno in capo alla Corte dei conti.

Ciò chiarito, gli unici parametri normativo di orientamento possono essere rinvenuti solo nel citato TU, con il quale è stato operato un riordino della previgente disciplina di settore, riassumendo in un quadro organico le numerose disposizioni previgenti e ridisegnando l'architettura della disciplina con la finalità di ridurre e razionalizzare il fenomeno delle società a partecipazione pubblica.

Tale intervento di rimodulazione ha avuto luogo attraverso le direttrici delineate nelle disposizioni di delega contenute negli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. legge Madia).

In particolare, per quanto di specifico rilievo in questa sede, l'art. 18 della citata legge 124/2015, aveva previsto i seguenti principi e criteri direttivi:

- *«distinzione tra tipi di società in relazione: alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta, alla modalità - diretta o mediante procedura di evidenza pubblica - dell'affidamento, nonché alla quotazione in borsa o all'emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati. Definizione, per ciascuna delle tipologie individuate, della relativa disciplina, anche 'proporzionalmente' derogatoria rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa» (lettera a));*
- *«definizione di un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti, degli organi di gestione e di controllo e del personale delle società partecipate» (lettera c));*
- *«eliminazione delle sovrapposizioni tra il regime privatistico e quello pubblicistico nella regolamentazione di istituti ispirati alle medesime esigenze di disciplina e di controllo» (lettera h)).*

Limitando l'analisi ai profili di stretta inerenza, il TU ha fornito la definizione di «società in house» e di «società quotate».

Le prime, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. o), sono « le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma

3».

Le seconde, ai sensi della lett. p), della disposizione appena menzionata sono  
*«le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati».*

All'art. 1, comma 5, il TU ha previsto che le disposizioni da esso recate *«si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate».*

Peraltro, il riferimento a queste ultime società è il prodotto di un travagliato affinamento della disciplina:

- all'originaria assenza di specificazioni circa le società controllate, il l'art. 3, comma 1, d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, aveva integrato le regole estendendo, a decorrere dal 27 giugno 2017, la previsione limitativa *«alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime [fossero], non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche»;*

- successivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2019, per effetto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 721, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, l'assetto delle partecipate di secondo livello è stato semplificato con l'introduzione della meno articolata formula *«società controllate».*

Le disposizioni del TU espressamente dichiarate applicabili alle società quotate (e, solo transitoriamente, alle società di cui all'art. 26, comma 4 e 5) sono, esclusivamente, quelle di cui agli art. 8, comma 3, e 9, comma 9.

Non è invece ricompreso in tale novero l'art. 12. (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate) che prevede *«1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle*

*società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.*

*2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione».*

Al fine di verificare se rientra nell'area di cognizione di questa Corte la prospettata responsabilità dell'odierno appellante nella veste di dipendente della VERITAS spa, occorre valutare gli effetti delle interferenze tra i connotati delle società contemporaneamente sussumibili, come nel caso di specie, nella categoria delle società quotate e nella categoria delle società *in house*.

Occorre cioè valutare se prevalga sull'essere società quotata la qualificazione di società *in house* oppure viceversa.

Nell'assetto delineato dal TU, la piana applicazione delle norme, peraltro corroborata da coerenti indirizzi della giurisprudenza delle SS.UU. della Corte di cassazione e da chiari orientamenti manifestati da organismi deputati a fornire qualificate interpretazioni (Consiglio di Stato e Ministero dell'Economia e delle Finanze, operante congiuntamente alla Corte dei conti,

nell'esercizio delle attività di referto e di controllo), induce a ritenere, seppure con una soluzione fortemente influenzata da vincoli temporali, che, nello specifico caso, la VERITAS spa sfugga alla giurisdizione della Corte dei conti, rientrando in quella del giudice ordinario.

La sterilizzazione della portata precettiva delle norme recate dal TUSP, operata con la previsione contenuta nell'art. 1, comma 5, del T.U., a beneficio delle società quotate, si estende anche al regime delle responsabilità congegnato dall'art. 12 del medesimo testo legislativo.

In tale disposizione è cristallizzato il bilanciamento dell'esposizione delle società pubbliche a concorrenti regimi di responsabilità: da un lato, quello delle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, dall'altro, quello dell'azione di responsabilità amministrativa per la salvaguardia del pubblico erario.

Tale bilanciamento è realizzato attraverso l'applicazione, in successione, di due criteri di selezione, idonei a perimetrare, nell'area dei danni patibili dalle società a partecipazione pubblica, uno spazio più circoscritto: il danno deve presentare quelle peculiari connotazioni in grado di qualificarlo come "erariale" e l'ambito entro cui la vicenda dannosa si è generata deve essere costituito da una società qualificabile come "in house".

L'effetto di questa selezione ha un'immediata evidenza nel riparto di giurisdizione per le controversie aventi ad oggetto quei danni, atteso che la loro giustiziabilità, in principio operabile secondo gli usuali schemi processuali (quelli che fanno capo «alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali»), viene ad essere devoluta alla Corte dei conti.

La cognizione di tale ultimo plesso giudiziario, essendo proficuamente attivabile solo in presenza di specifiche condizioni legali, è espressione di un'architettura del regime delle responsabilità caratterizzata da un elevato tasso di specialità.

Poiché l'operatività dell'art. 12 del TUSP (che tale architettura definisce) non è stata espressamente estesa alle società quotate, come previsto dall'art. 1, comma 5 del medesimo TUSP, le medesime risultano impermeabili all'articolato regime delineato dal medesimo art. 12, in una sorta di continuità culturale con il clima di *favor* già manifestato dalla Suprema Corte per la giurisdizione del giudice ordinario, relativamente alle predette società, sin dalla sent. n. 26806/2009, che per prima ha ermeneuticamente ricostruito la corretta volontà normativa sottesa al richiamato art. 16 bis della l. n. 31/2008.

D'altra parte, tale soluzione risponde all'esigenza di preservare, per le società proiettate sui mercati finanziari, l'uniformità di trattamento tra quanti con esse entrano in rapporto, assicurando regimi di responsabilità omogenei ed insensibili alle peculiarità degli assetti proprietari degli emittenti azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Di tale esito potrebbe dubitarsi ove si ritenesse il citato art. 12 non già provvisto di attitudine a definire uno speciale regime delle responsabilità delle società a partecipazione pubblica, ma meramente ricognitivo di assetti che hanno, in altri ambiti normativi, il loro radicamento.

In questa prospettiva, quella norma avrebbe il solo pregio di salvaguardare e rafforzare il principio giurisprudenziale, ormai consolidato, secondo cui la Corte dei conti ha possibilità di giudicare su quella particolare categoria di società pubbliche qualificabili come in house, nell'eventualità in cui fosse

ravvisabile un danno erariale.

Questa suggestiva lettura alternativa, però, non appare coerente con le linee portanti del sistema che traspaiono, innanzitutto, dalla giurisprudenza delle SS.UU. della Corte di cassazione.

Quest'ultima, come anticipato mediante l'appena richiamata sentenza n. 26806/2009, nel valutare i riflessi del citato art. 16 bis del d.l. 248/2007 sul riparto di giurisdizione tra G.O. e Corte dei conti, ha avuto modo di chiarire che tale norma assume *«un evidente significato retrospettivo, nella misura in cui lascia chiaramente intendere che, in ordine alla responsabilità di amministratori e dipendenti di società a partecipazione pubblica, vi sia una naturale area di competenza giurisdizionale diversa da quella ordinaria. Non si capirebbe, altrimenti la ragione il legislatore inteso stabilire che, per l'avvenire (e limitatamente alle società quotate o loro controllate con partecipazione pubblica inferiore al 50%) **la giurisdizione spetta invece in via esclusiva proprio al giudice ordinario**»* (in tal senso Cass. SS.UU. sent. 26806 del 2009 e successivo consolidato indirizzo, ex ord. 519, 520, 521, 522, 523, 524 e 525 del 2010, sent. 4309 del 2010, sent. 21692 del 2016).

Ancora più chiaramente, la medesima Corte ha affermato che quella norma *«ha introdotto per le società quotate un'eccezione alla giurisdizione contabile, da riferire, appunto, alla sola area in cui detta giurisdizione risulterebbe altrimenti applicabile»* (sentt. 26283 del 2013 e 5491 del 2014).

A tale assetto, con il TUSP, non solo è stata data continuità ma, addirittura è stato ampliato il novero dei soggetti in esso ricadenti.

Ed infatti, il Consiglio di Stato, con il parere (n. 968/2016 del 21/04/2016) sullo schema di decreto legislativo recante il Testo unico in materia di società

a partecipazione pubblica, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha avuto modo di chiarire che la previsione secondo cui le disposizioni del decreto sarebbero state applicabili alle società quotate solo se espressamente previsto *«è coerente con il principio, accolto dal sistema positivo vigente, secondo cui per le società quotate in mercati regolamentati opera interamente un regime di mercato»* (paragrafo 1.3).

Peraltro, alle società a partecipazione pubblica con azioni quotate in mercati regolamentati sono state aggiunte, con un'articolata disciplina ad efficacia temporizzata, quelle società, ovviamente a partecipazione pubblica, emittenti strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

Tale estensione, però, non è duratura ed è legata ad articolate variabili temporali.

In proposito, utili elementi di orientamento si rinvencono nelle linee guida, redatte dal Dipartimento del Tesoro unitamente alla Corte dei conti, in funzione della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (cfr. art. 20 del TUSP).

In tale documento è evidenziato che *«Se una società ha avviato la procedura di quotazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni a partire dal 23 settembre 2016 [data di entrata in vigore del TUSP] in poi, non può essere considerata una società quotata ai sensi del TUSP e non potrà essere considerata una società quotata neanche se la procedura di quotazione si concludesse positivamente. Parimenti, non può essere considerata quotata la società che, pur avendo adottato entro la data del 30 giugno 2016 [soglia temporale cui fa riferimento l'art. 26, comma 5, del TUSP] atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati*

*regolamentati, non ha concluso il procedimento di quotazione entro [la predetta data di entrata in vigore del TUSP del] 23 settembre 2017 . Inoltre, se una società ha emesso, alla data del 31 dicembre 2015 [soglia temporale indicata nella definizione di società quotate contenuta nell'art. 2, lett. p)], strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, la società cesserà di essere considerata "quotata" dal momento della scadenza dei predetti strumenti finanziari. Infine, l'art. 26, comma 4, del TUSP stabilisce che se entro il 23 marzo 2018 [cioè allo scadere dei 18 mesi successivi all'entrata in vigore del TUSP] la società interessata ha deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti e ha presentato domanda di ammissione alla quotazione, godrà del regime applicabile alle società quotate, se il procedimento di quotazione si è concluso». (v. "Linee Guida" Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti, *Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, art. 20 d.lgs. n. 175/2016 – Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche, art. 17 d.l. n. 90/2014*, in [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)> documenti>news-news).*

Alla luce delle considerazioni esposte, laddove una società abbia i connotati per essere qualificata «società quotata», in base ai parametri che il TUSP fornisce, la cumulativa fisionomia di «società in house» non è in grado di attrarre nella giurisdizione della Corte dei conti le azioni di responsabilità per danno erariale intentabili nei confronti di amministratori e dipendenti della società medesima.

Pertanto, nella prospettiva della relazione funzionale del GHEZZO con la VERITAS spa, la cognizione sui prospettati danni sfugge alla Corte dei conti,

rientrando in quella del giudice ordinario (presso il quale, peraltro, un'azione in larga misura sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio è stata già intentata ed esitata in primo grado con la sentenza del Tribunale di Venezia n. 36/2019 del 25/3/2019).

**1.2.1** Per ribaltare questa conclusione non può nemmeno essere tentata la valorizzazione della collocazione temporale delle condotte criminali da cui si assumono derivati i danni all'immagine e da tangente, secondo il criterio che fissa la giurisdizione alla data del compimento del "fatto dannoso" (v., tra le tante, Cass. SS.UU. n. 3600/2003; n.14103/2006, n.3367/2007 e n. 8492/2011). Dando rilievo alla circostanza che tali condotte si sono manifestate nel segmento temporale gennaio 2011 - aprile 2015, potrebbe ritenersi neutralizzata la portata precettiva del TUSP, entrato in vigore posteriormente (il 23/9/2016).

Senonché, una simile prospettiva è radicalmente preclusa dal principio enunciato dall'art. 17 c.g.c. (norma pressoché sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 5 c.p.c.), secondo cui *«la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda (...)»*.

E ciò in quanto, in base a tale disposizione, per la determinazione della giurisdizione occorre la concomitante verifica di due parametri: quello dello stato di fatto esistente al tempo della proposizione della domanda e quello della legge vigente in quel momento.

Questi parametri sono vicendevolmente collegati nel senso che l'individuazione della regola legale applicabile in un certo momento non può che dipendere dalle caratteristiche del fatto che a quella regola è destinato ad

essere assoggettato.

Nella vicenda in esame, il «fatto dannoso» prospettato in occasione di avvio dell'azione è rappresentato da due fattispecie di responsabilità amministrativa.

Per integrare tali fattispecie non è sufficiente che abbiano avuto luogo le condotte *contra ius* (percezione, da parte di incaricato di pubblico servizio, di denaro ed altre utilità per compiere atti contrari ai doveri d'ufficio, temporalmente collocabili nel segmento temporale gennaio 2011- aprile 2015), ma occorre anche che si siano realizzate le lesioni patrimoniali integranti i danni erariale per i quali è stato chiesto il risarcimento.

Poiché queste lesioni si situano a valle della conclusione del giudizio penale (alla fine del 2017) è a quel momento che occorre fare riferimento per individuare la «legge vigente», secondo il riferito criterio del “fatto dannoso”, seguito dalla Suprema Corte

In questa prospettiva, quindi, tale legge era il TUSP:

D'altronde, il chiarissimo carattere “retrospettivo” della disposizione che assimila, fino alla “***data del 31 dicembre 2015***” e non oltre, alle “quotate” le società che “hanno emesso [...] strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati”, esprime di per sé una deroga, per il passato, ai criteri generali di riparto della giurisdizione, destinata a cessare con l'esaurirsi dei predetti strumenti finanziari.

**1.3** A non diverse conclusioni, deve pervenirsi anche considerando la posizione del medesimo soggetto nell'ambito delle due società controllate dalla VERITAS spa (Ecoprogetto Venezia S.r.l. e Ecoriclici Veritas S.r.l.).

Anche per gli amministratori e dipendenti di tali società opera la schermatura dal regime di responsabilità congegnato dall'art. 12 del TU, per effetto della

previsione recata dall'art. 1, comma 5, del medesimo testo legislativo.

SENT. 55/2021

Né, poi, possono assumere rilievo le vicende evolutive che hanno interessato tale ultima disposizione con riferimento alle controllate: avendo riguardo al momento in cui si è radicata la giurisdizione (nel settembre 2019, cioè, nel momento della proposizione dell'azione di responsabilità, in coerenza con il principio di carattere generale di cui all'art. 13 c.g.c.) l'art. 1, comma 5, del TU 175/2016, già prevedeva il riferimento alle «società controllate».

Tale circostanza rende superfluo analizzare la contestata qualificabilità delle stesse come organismi di diritto pubblico, attribuita dalla Corte territoriale o altri profili lumeggiati nel corso del giudizio, quali le modalità di esercizio dell'attività imprenditoriale ed il destinatario del documento.

**2.** Conclusivamente, deve essere accolto il motivo di appello contro il capo della pronuncia impugnata che ha statuito sulla giurisdizione e, per l'effetto, annullata la sentenza impugnata e, ai sensi dell'art. 17, comma 1, c.g.c. declinata la giurisdizione in favore del giudice ordinario.

Per ciò che attiene alla regolamentazione delle spese processuali, in aderenza alla previsione di cui all'art. 31, comma 3, c.g.c., tenuto conto della particolare complessità della vicenda processuale nonché della definizione della controversia analizzando soltanto la questione preliminare riguardante la giurisdizione, appare equo disporre l'integrale compensazione tra le parti.

**PQM**

**la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello**

definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, per l'effetto, dichiara il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, declinandola in favore del giudice ordinario.

	Spese compensate.	SENT. 55/2021
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso e disposto in Roma, nelle camere di consiglio del 2 e 10 febbraio	
	2021.	
	<b>L'ESTENSORE</b>	<b>IL PRESIDENTE</b>
	<b>Dott. Roberto Rizzi</b>	<b>Dott. Fulvio Maria Longavita</b>
	<b>f.to digitalmente</b>	<b>f.to digitalmente</b>
	DEPOSITATA IN SEGRETERIA il	17 FEB.2021
	IL DIRIGENTE	
	Dott. Sabina Rago	
	f.to digitalmente	
	26	