

Civile Sent. Sez. U Num. 13245 Anno 2019

Presidente: TIRELLI FRANCESCO

Relatore: COSENTINO ANTONELLO

Data pubblicazione: 16/05/2019

SENTENZA

sul ricorso 12084-2017 proposto da:

LIBERO PASQUALE, titolare dell'omonima ditta individuale, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA SAN TOMMASO D'AQUINO 40, presso lo studio dell'avvocato GAETANO SEMINARIO - STUDIO LEGALE NACCARI, rappresentato e difeso dall'avvocato GIOVANNI ZAGARESE;

549
18

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- controricorrente -

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- resistente -

avverso la sentenza n. 9/2017 della CORTE DEI CONTI - I SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il 09/01/2017.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 20/11/2018 dal Consigliere ANTONELLO COSENTINO;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale LUIGI SALVATO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato Francesca Cesaroni per delega dell'avvocato Giovanni Zagarese.

FATTI DI CAUSA

Con la sentenza n. 9 del 2017 la Corte dei conti ha respinto l'appello proposto dal sig. Pasquale Libero avverso la sentenza n. 171 del 2015 con cui la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria lo aveva condannato a pagare la somma di € 168.302,98 (oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali) in favore del Ministero dello Sviluppo Economico.

Tale somma era stata addebitata al sig. Libero a titolo di risarcimento del danno erariale dal medesimo cagionato percependo un contributo in conto capitale da parte del suddetto Ministero, ai sensi della legge n. 488 del 1992, mediante la produzione di false dichiarazioni sostitutive di atto notorio, false liberatorie di pagamento ed altri documenti falsamente dimostrativi della sussistenza dei requisiti richiesti per l'ammissione al contributo.

Con il primo motivo di appello, il sig. Libero aveva sollevato eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile, in assenza di una norma che sancisse espressamente l'assoggettabilità dei privati, percettori o utilizzatori di pubblici contributi, alla responsabilità amministrativa e alla giurisdizione contabile. Con gli ulteriori mezzi di gravame, egli aveva poi eccepito la prescrizione e aveva spiegato censure di merito.

Per quanto ancora rileva in questa sede, l'eccezione di difetto di giurisdizione è stata disattesa dalla Corte dei conti che, richiamando taluni precedenti di questa Sezione Unite, ha affermato che *"indipendentemente dalla qualità pubblica o privata del destinatario del contributo, ove vi sia uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico, anche sotto il profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato e approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), danno di cui deve rispondere innanzi al giudice contabile"* (pagg. 8/9 della sentenza impugnata). In tale prospettiva la Corte dei conti nega ogni rilevanza, ai fini del radicamento della giurisdizione del giudice contabile, alla sussistenza o meno di un rapporto di dipendenza tra il soggetto percettore del finanziamento e l'ente erogatore e configura la giurisdizione del giudice contabile, svincolata dal rapporto di impiego, come momento di chiusura del

sistema a garanzia del bene, costituzionalmente tutelato, del buon funzionamento degli enti pubblici.

Avverso la sentenza della Corte dei conti il sig. Libero ha proposto ricorso per motivi di giurisdizione ai sensi dell'articolo 362 cod. proc. civ.

Il Procuratore Generale presso la Corte dei conti ha depositato controricorso.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha depositato atto di costituzione ai fini dell'avviso di fissazione dell'udienza.

La causa è stata discussa alla pubblica udienza del 20.11.18, per la quale il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa e il Procuratore Generale presso questa Corte ha depositato una requisitoria scritta, concludendo poi in udienza come in epigrafe.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con l'unico motivo di ricorso il sig. Libero contesta l'affermazione della giurisdizione del giudice contabile, condivisa dalla sezione regionale della Corte dei conti e dalla medesima Corte in grado di appello.

Il ricorrente, ripercorrendo l'evoluzione giurisprudenziale in punto di estensione dell'ambito della giurisdizione del giudice contabile anche alle controversie aventi ad oggetto l'erogazione di fondi pubblici a soggetti privati, sostiene che tale operazione ermeneutica si collocherebbe *"ben oltre il limite segnato addirittura dal legislatore costituzionale"* (pag. 9 del ricorso), attribuendo la cognizione di determinate controversie ad un giudice speciale in assenza di una espressa previsione legislativa, in violazione degli artt. 103 e 25, comma 1, Cost. e 6 CEDU. Il privato, argomenta il ricorrente, anche qualora percepisca fondi pubblici, non persegue alcun interesse pubblico nello svolgimento della propria attività economica, bensì esercita il proprio diritto di libera iniziativa economica, garantito



dall'articolo 41 della Costituzione, in funzione di un proprio individuale interesse.

Il motivo non può trovare accoglimento.

La sentenza gravata è conforme alla costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite.

Tra le molte, conviene qui ricordare la sentenza n. 4511 del 2007, dove si afferma che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo tale titolo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore) e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile.

Tali principi sono poi stati costantemente ribaditi nella giurisprudenza successiva, potendosi qui citare, tra le molte, le sentenze n. 20434/09, n. 1774/13 (ove espressamente si afferma che «tra la



pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio»), n. 3310/14, n. 23897/15, n. 1515/16, n. 18991/17, n. 21297/17, n. 14436/18.

Anche la sentenza n. 9846 del 2011, che ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale nel caso di illegittima percezione o utilizzazione di contributi o finanziamenti pubblici volti a indennizzare i soggetti danneggiati da gravi calamità naturali, apparentemente distonica rispetto all'orientamento giurisprudenziale sopra menzionato, in effetti lo conferma *a contrariis*. Tale sentenza, infatti si fa carico di sottolineare che nella fattispecie ivi esaminata mancava, appunto, proprio il "programma" della pubblica amministrazione destinato ad essere gestito dal privato beneficiario: (si veda la relativa motivazione, pag. 4: *«Né si fa riferimento nella sentenza impugnata ad un qualche provvedimento della pubblica amministrazione, dal quale si possa ricavare l'esistenza di un programma finalizzato al perseguimento dell'interesse alla ripresa dell'attività produttiva, cui la società ricorrente sia stata chiamata a partecipare e che non abbia contribuito a realizzare, o ad un provvedimento dal quale si possa, comunque, ricavare che i contributi in questione sono stati erogati al fine specifico della ripresa dell'attività produttiva»*). E' proprio il distinguo operato nella sentenza n. n. 9846/11 che impone, allora, di ritenere sussistente un rapporto di servizio allorché l'erogazione del contributo sia funzionale alla realizzazione di un programma finalizzato al perseguimento di un pubblico interesse, come nel caso della erogazione di risorse pubbliche sulla base di atti normativi, nazionali o dell'Unione Europea, diretti alla realizzazione di politiche economiche pubbliche in determinati settori ritenuti meritevoli di sostegno (agricoltura, industria, ricerca etc.).

Il ricorrente chiede di sovvertire il consolidato indirizzo ora menzionato sviluppando una duplice argomentazione.

Sotto un primo profilo, detto indirizzo viene criticato sull'assunto che l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sui giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale postulerebbe una specifica disposizione legislativa attuativa del disposto dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione; sul punto, nella memoria depositata in vista dell'udienza il ricorrente contesta che, ai fini dell'attribuzione al giudice contabile della giurisdizione sull'azione di responsabilità per il danno erariale ipoteticamente conseguito ai fatti a lui ascritti, possa valorizzarsi l' *interpositio legis* rinvenibile nel disposto dell'articolo 1 del codice della giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016), trattandosi di disposizione entrata nell'ordinamento in epoca successiva ai fatti oggetto di contestazione.

Sotto un secondo profilo, il ricorrente contesta l'assunto secondo cui il percettore di un contributo pubblico opererebbe quale agente della pubblica amministrazione, per realizzare un programma di quest'ultima, e sottolinea l'interesse esclusivamente individuale e privatistico che muove l'imprenditore che chieda un contributo pubblico per la propria attività di impresa.

Gli argomenti spesi dal ricorrente non innovano in alcun modo il quadro concettuale che ha portato la giurisprudenza di legittimità agli approdi sopra ricordati e che il Collegio reputa opportuno ribadire: è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di contributo ed i soggetti privati i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate; il percettore del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti in tema di erogazioni percepite sulla base di dichiarazioni non veritiere; ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale

conseguente alla illecita percezione di un contributo pubblico risulta decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

In definitiva il ricorso va rigettato e va dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti.

Non vi è luogo a regolamento di spese, stante la natura di parte in senso meramente formale del Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero della Corte dei conti.

Deve altresì darsi atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, del raddoppio del contributo unificato ex art. 13, comma 1 quater, d.p.r. 115/02.

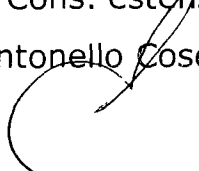
PQM

La Corte rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione della Corte dei conti.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 1 quater, d.p.r. 115/02, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto a norma dell'articolo 1 bis dello stesso articolo 13.

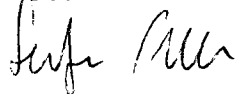
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 novembre 2018

Il Cons. estensore
Antonello Cosentino



Il Presidente

Stefano Petitti



Il Funzionario Giudiziario
PARTI