



23306 15

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Regolamento di giurisdizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. GIORGIO SANTACROCE - Primo Presidente - R.G.N. 13029/2014
- Dott. MARIO FINOCCHIARO - Presidente Sezione - R.G.N. 14032/2014
- Dott. RENATO RORDORF - Presidente Sezione - R.G.N. 14723/2014
- Dott. SERGIO DI AMATO - Consigliere - R.G.N. 16556/2014
- Dott. VINCENZO DI CERBO - Consigliere - Cron. 23306
- Dott. ROBERTA VIVALDI - Rel. Consigliere - Rep.
- Dott. ANNAMARIA AMBROSIO - Consigliere - Ud. 14/04/2015
- Dott. ANTONIO GRECO - Consigliere - CC
- Dott. PASQUALE D'ASCOLA - Consigliere - CI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 13029-2014 proposto da:

MENGOZZI FRANCESCO, ZODDA AUGUSTO, CANTARELLI ENRICO,
 SPAZZADESCHI GABRIELE, CESCHIA PIERLUIGI, tutti
 elettivamente domiciliati in ROMA, VIALE VENTUNO APRILE
 11, presso lo studio dell'avvocato SALVATORE ALBERTO
 ROMANO, che li rappresenta e difende unitamente
 all'avvocato ANTONIO LIROSI, e per il Ceschia
 rappresentato e difeso dal solo avvocato SALVATORE
 ALBERTO ROMANO, per procura speciale, in atti;

2015

172

Handwritten signature and initials

- *ricorrenti* -

contro

PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE
DEI CONTI PER IL LAZIO, elettivamente domiciliato in
ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

ZANICHELLI MARCO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA ANTONIO GRAMSCI 9, presso lo studio dell'avvocato
CLAUDIO MARTINO, che lo rappresenta e difende, per
delega a margine del controricorso;

CHECCHIA GABRIELE, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIALE MAZZINI 114/B, presso lo studio dell'avvocato
GIUSEPPE PUCCI, che lo rappresenta e difende, per
delega in calce al controricorso;

ESPOSITO GIUSEPPE, elettivamente domiciliato in ROMA,
LARGO ARENULA 34, presso lo studio dell'avvocato
GENNARO TERRACCIANO, che lo rappresenta e difende, per
delega a margine del controricorso;

- *controricorrenti* -

nonchè da:

DETTORI VINCENZO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIALE BRUNO BUOZZI 99, presso lo studio dell'avvocato
CARMINE PUNZI, che lo rappresenta e difende unitamente
all'avvocato PASQUALE VARONE, per delega a margine del
ricorso successivo;

CONFORTI LEOPOLDO LUIGI, elettivamente domiciliato in
ROMA, VIALE BRUNO BUOZZI 99, presso lo studio

dell'avvocato CARMINE PUNZI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato MARCELLO CLARICH, per delega a margine del ricorso successivo;

- ricorrenti successivi -

contro

ZANICHELLI MARCO, PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL LAZIO, entrambi controricorrenti in entrambi i ricorsi successivi ed elettivamente domiciliati e difesi come sopra;

- controricorrenti -

nonchè contro

CIMOLI GIANCARLO, FALEZ ALESSANDRO, ORIANA FILIPPO FEDERICO, TOCCI GENNARO, ULISSI ROBERTO, ZENI GIANCARLO;

- intimati -

sul ricorso 14032-2014 proposto da:

ULISSI ROBERTO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 2, presso lo studio dell'avvocato ANGELO CLARIZIA, che lo rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL LAZIO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- **controricorrenti** -

sul ricorso 14723-2014 proposto da:

CIMOLI GIANCARLO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA DEGLI SCIPIONI 288, presso lo studio dell'avvocato
BENEDETTO GIOVANNI CARBONE, che lo rappresenta e
difende unitamente all'avvocato DANIELA ZAVATTARELLI,
per delega a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

contro

FALEZ ALESSANDRO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA BOCCA DI LEONE 78, presso lo studio degli avvocati
MAURIZIO PINNARO', CURZIO CICALA, che lo rappresentano
e difendono, per delega a margine del controricorso;

ZANICHELLI MARCO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA ANTONIO GRAMSCI 9, presso lo studio dell'avvocato
CLAUDIO MARTINO, che lo rappresenta e difende, per
delega a margine del controricorso;

PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE
DEI CONTI PER IL LAZIO, elettivamente domiciliato in
ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- **controricorrenti** -

nonchè contro

CANTARELLI ENRICO, MENGOZZI FRANCESCO, SPAZZADESCHI
GABRIELE, CESCHIA PIERLUIGI, CHECCHIA GABRIELE,
CONFORTI LEOPOLDO, DETTORI VINCENZO, ESPOSITO GIUSEPPE,
ORIANA FILIPPO FEDERICO, TOCCI GENNARO, ULISSI ROBERTO,

ZENI GIANCARLO, ZODDA AUGUSTO;

- intimati -

sul ricorso 16556-2014 proposto da:

ZENI GIANCARLO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA
L. ROBECCHI BRICHETTI 10, presso lo studio
dell'avvocato ANGELO PIAZZA, che lo rappresenta e
difende, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE
DEI CONTI PER IL LAZIO, elettivamente domiciliato in
ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- controricorrente -

nonchè contro

DETTORI VINCENZO, ESPOSITO GIUSEPPE, CHECCHIA GABRIELE,
MENGOZZI FRANCESCO, CIMOLI GIANCARLO, FALEZ ALESSANDRO,
ORIANA FILIPPO FEDERICO, CANTARELLI ENRICO, ZANICHELLI
MARCO, ULISSI ROBERTO, ZODDA AUGUSTO, CESCHIA
PIERLUIGI, SPAZZADESCHI GABRIELE, CONFORTI LEOPOLDO,
TOCCI GENNARO;

- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al
giudizio pendente n. 73434/13 della CORTE DEI CONTI -
Sezione giurisdizionale per la regione Lazio - ROMA;
uditi gli avvocati Antonio LIROSI, Gennaro TERRACCIANO
in proprio e per delega dell'avvocato Angelo Piazza,

Salvatore Alberto ROMANO, Benedetto Giovanni CARBONE,
Daniela ZAVATTARELLI, Angelo CLARIZIA, Claudio MARTINO,
Curzio CICALA, Carmine PUNZI, Pasquale VARONE;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 14/04/2015 dal Consigliere Dott. ROBERTA
VIVALDI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore
Generale dott. Sergio DEL CORE, il quale conclude che
va dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte
dei conti.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti per la regione Lazio convenne in un giudizio di responsabilità per atti di *mala gestio* - che avevano causato ingenti perdite alla società amministrata provocandone lo stato di insolvenza - Francesco Mengozzi, Giancarlo Cimoli, Vincenzo Dettori, Giuseppe Esposito, Alessandro Falez, Filippo Federico Oriana, Enrico Cantarelli, Marco Zanichelli, Roberto Ulissi, Augusto Zodda, Gabriele Checchia, Pierluigi Ceschia, Gabriele Spazzadeschi, Giancarlo Zeni, Leopoldo Conforti e Gennaro Tocci - nelle rispettive qualità rivestite di presidenti, amministratori delegati, componenti del Consiglio di Amministrazione e dirigenti apicali di Alitalia spa, esercitate pro tempore negli anni dal 2002 al 2008 - chiedendone la condanna al risarcimento dei danni diretti cagionati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, socio pubblico della ex compagnia di bandiera.

Con distinti ricorsi Enrico Cantarelli, Francesco Mengozzi, Gabriele Spazzadeschi, Augusto Zodda, Pierluigi Ceschia, Vincenzo Dettori, Leopoldo Luigi Conforti, (R.G. 13029-014), Roberto Ulissi (R.G. 14032-014), Giancarlo Cimoli (R.G. 14723-014), Giancarlo Zeni (R.G. 16556-014), hanno proposto regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 c.p.c. chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorsi sono riuniti.

Il loro esame deve essere preceduto dalla indicazione dei principi enunciati da questa Corte in tema di giurisdizione sulla richiesta di affermazione della responsabilità per i danni arrecati al patrimonio delle società partecipate.

Nell'ipotesi di danno arrecato al patrimonio sociale, avuto riguardo alla natura di ente privato della società ed all'autonomia giuridica e patrimoniale di essa rispetto al socio pubblico, la giurisdizione è stata attribuita al giudice ordinario, non essendo configurabile, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente

arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

La giurisdizione della Corte dei conti è stata, invece, affermata, sia quando l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un danno che - come nel caso del danno all'immagine - sia stato arrecato al socio pubblico direttamente, e non quindi quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società, sia quando essa trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione (si veda, per tutte, S.U. 19.12.2009 n. 26806).

Il quadro generale così tracciato, peraltro, non copre l'intero panorama delle questioni sottoposte all'esame della Corte.

Al suo interno, infatti, sono state individuate situazioni particolari connesse alla natura speciale dello statuto legale di talune società partecipate da enti pubblici.

Così, in relazione alla Rai Radio televisione italiana s.p.a., si è affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulle azioni di risarcimento del danno cagionato da componenti del consiglio di amministrazione e da dipendenti perché, nonostante la veste di società per azioni, essa ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole legali in forza delle quali è designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, destinataria di un canone di abbonamento avente natura di imposta, compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nonché tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti (S.U. n. 27092/2009).

Ad analogo conclusione, sempre per ragioni attinenti al suo speciale statuto legale, si è pervenuti anche con riferimento all' Enav spa (S.U. ord. 3.3.2010 n. 5032) ed all'Anas spa (S.U. 9.7.2014 n. 15594).

Va, comunque, anche ricordato che, accanto a queste ipotesi singolari, connotate dalla peculiarità dello statuto legale della specifica società, la

giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata, da ultimo, anche con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti di un più vasto sottoinsieme di società a partecipazione pubblica: le cosiddette società *in house*.

Sono quelle dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, che esplicino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici (tra le altre S.U. 2013 n. 26283).

La ragione sta in ciò che un tale tipo di società, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non è effettivamente in rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì è una sua *longa manus*, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa.

La conseguenza è che il danno arrecato al patrimonio sociale si configura, in questo caso, come danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo alla stessa amministrazione.

In questa ottica, quindi, nel caso in esame, si tratta di comprendere quale sia la struttura e l'attività societaria di Alitalia.

I dati significativi sono i seguenti:

- 1) processo di liberalizzazione del settore del trasporto aereo, iniziato negli anni '80, proseguito con l'emanazione di tre Regolamenti nel decennio successivo () e compiuto a livello normativo nel luglio del 1992 dapprima con una progressiva apertura al mercato e, quindi, dal 1997 con la libertà di effettuare cabotaggio nell'ambito del territorio comunitario, e di fissare, per le compagnie aeree, le tariffe secondo valutazioni discrezionali di carattere economico.

L'apertura di un mercato unico del trasporto aereo ha così consentito alle compagnie la scelta di quei meccanismi tipici di ottimizzazione dell'attività economica.

- 2) In questo contesto sono stati escluse - in caso di erogazione da parte dei soci pubblici - ipotesi di aiuti di stato nei confronti di Alitalia, configurando questi quali conferimenti di capitali.

In particolare con la decisione 97/789/CE (confermata con la decisione n. 723 del 18 luglio 2001) che ha affermato che il "conferimento di capitali per un importo complessivo di 2750 miliardi di lire italiane, ai fini della ristrutturazione della compagnia conformemente al piano comunicato alla Commissione il 29 luglio 1996 e adottato il 26 giugno 1997, è considerato compatibile con l'accordo SEE".

Le indicazioni di cui sopra consentono di concludere sul punto che il ruolo di Alitalia si è uniformato a quello di un'impresa che svolge la sua attività in regime concorrenziale di libero mercato nazionale ed internazionale, avendo ormai perso la fisionomia di "compagnia di bandiera".

In questa ottica è intuitivo che i finanziamenti erogati nel tempo dal socio pubblico rientrino nel normale procedimento privatistico quali forme di partecipazione al capitale sociale nel quale sono confluiti, anche ai fini degli aumenti dello stesso.

Così per gli aumenti di capitale per gli anni 1998, 2002 e 2005.

Né può configurarsi alcun *rapporto di servizio* con l'ente pubblico; e ciò perché dal momento della liberalizzazione del settore, Alitalia si trova a svolgere il normale ruolo di un operatore di mercato.

Sull'assetto organizzativo, da ultimo, nessuna perplessità sussiste sul carattere spiccatamente e concretamente civilistico della struttura societaria e dei suoi organi rappresentativi.

Conclusivamente, quindi, la società svolge un'attività economica e commerciale in regime di mercato libero e la sua veste giuridica non rappresenta un mero schermo di copertura di una struttura amministrativa pubblica.

Ne consegue l'applicazione dei principi enunciati dalla Corte di cassazione in materia di riparto di giurisdizione, con la conferma quindi, in tale controversia, di quanto più volte affermato da queste Sezioni Unite in ordine alla giurisdizione "sull'azione di risarcimento del danno subito da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite dei dipendenti" della quale può conoscere il solo giudice ordinario, "in quanto l'autonomia patrimoniale di essa esclude ogni rapporto di servizio tra agente ed ente pubblico danneggiato e impedisce di configurare come erariali le perdite che

restano esclusivamente della società, che è regolata nel caso come ogni altro soggetto sovrapersonale di diritto privato" (fra le varie S.U. 22.1.2015 n. 1159; S.U. ord. 7.1.2014 n. 71; S.U. 25.3. 2013 n. 7374; S.U. 22.12.2011 n. 23829).

Conclusivamente, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario; con la conseguente declaratoria del difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

P.Q.M.

Riunisce i ricorsi. Dichiara il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti. Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, in data 14 aprile 2015.

Il Presidente

Luigi Fontecavallo

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
13 NOV. 2015
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI