

GIURISDIZIONE: Pronuncia sulla giurisdizione da parte delle Sezioni Unite - Presupposti - Questioni con carattere di pregiudizialità logico-giuridica - Necessità - Conseguenze - Limiti.

Cass. civ., Sez. Unite., 29 ottobre 2020, n. 22903 (Pres. Curzio; Rel. Scarpa; Pm (conf.) Matera; Ric. Martucci; Controric. e ric. Inc. Leonetti)

- in *Guida al Diritto*, 2, 2021, pag. 102.

“[...] Iniziando dal ricorso per motivi di giurisdizione [...], esso risulta inammissibile, stante l'effetto preclusivo correlato al giudicato interno, in quanto la questione di giurisdizione non era stata sollevata dalla ricorrente nelle precedenti fasi processuali. In particolare, la decisione di primo grado [...] venne appellata [...] senza la proposizione di uno specifico motivo di gravame attinente alla giurisdizione, e perciò deve ritenersi formato il giudicato implicito sul punto, con conseguente inammissibilità del ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per motivi di giurisdizione avverso la pronuncia emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello. Tale regola, già consolidata nella giurisprudenza di questa Corte [...] è stata poi consacrata dall'art. 15, comma 2, del codice di giustizia contabile [...]”.

Svolgimento del processo

M.E. ha proposto ricorso articolato in unico motivo avverso la sentenza n. 538/2018 della Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello - Roma, depositata settembre 2018.

L.M. ha notificato controricorso contenente altresì ricorso incidentale in unico motivo.

Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti resiste con autonomi controricorsi ad entrambi i ricorsi.

La sentenza n. 538/2018 della Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello, ha respinto i distinti appelli formulati da L.M. e da M.E. contro la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Puglia n. 551/2014, pubblicata il 22 luglio 2014. Con tale sentenza, la Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia aveva dichiarato la responsabilità della signora M.E., nella qualità di amministratore della ECO BIOMAS s.r.l. con sede in (omissis) e del signor L.M., nella qualità di socio della medesima società, e li aveva condannati al risarcimento in favore dell'Erario per la somma di Euro 878.149,00, comprensiva di interessi e rivalutazione, oltre al pagamento delle spese di giustizia. M.E. e L.M. erano stati convenuti in giudizio in esito ad accertamenti di polizia giudiziaria compiuti sull'impiego dei finanziamenti pubblici erogati alla ECO BIOMAS s.r.l. nell'ambito della "Sovvenzione Globale Monofondo" per l'area di crisi di (omissis), misura concessa con la decisione comunitaria C (97) 3770 del 19 dicembre 1997 a valere sulle risorse del F.E.S.R. cofinanziate dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale. La ECO BIOMAS s.r.l. aveva

presentato un progetto d'investimento, ammontante a complessive Lire 2.993.000.000, finalizzato alla realizzazione di un impianto industriale destinato al recupero e al riciclaggio di biomasse, derivanti dalla lavorazione di prodotti agricoli. Le indagini avevano consentito di accertare numerose irregolarità, tant'è che nei confronti di M.E. e L.M. venne avviata azione penale per i reati di cui agli artt. 110, 81, 61 n. 7, 640 bis c.p., contestandosi il conseguimento, mediante artifici e raggiri, di un ingiusto profitto consistito nella percezione del finanziamento erogato di Euro 1.097.686,00, con conseguente danno patrimoniale di rilevante gravità per l'Unione Europea e per il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Dopo la definizione del giudizio penale (con sentenza di condanna in primo grado, declaratoria di prescrizione del reato di cui all'art. 640 bis c.p., in grado di appello e inammissibilità dei ricorsi per cassazione), fu iniziata l'azione risarcitoria erariale per il danno derivante dall'illecito impiego dei fondi ottenuti con la sovvenzione, mediante condotte dolosamente finalizzate a violare i doveri di servizio funzionali assunti con la domanda e l'accettazione del contributo pubblico. Vennero, in particolare, contestati il mancato adempimento degli obblighi occupazionali; la non veridicità dei pagamenti effettuati da M.E. nei confronti dei fornitori; la compartecipazione al nocumento erariale del socio L.M., nella qualità di preposto agli aspetti commerciali, finanziari ed amministrativi del progetto di investimento, in relazione alle false dichiarazioni riguardanti l'innovatività dell'impianto, l'apparente investimento da parte dei soci di capitali nuovi, nonché la fittizietà, almeno parziale, dei costi riguardanti le opere murarie e l'impianto elettrico. La Sezione giurisdizionale per la Puglia ritenne nel merito fondate le contestazioni, accolse la domanda risarcitoria e pose a carico di M.E. e L.M. l'obbligazione di pagamento in via solidale per l'importo di Euro 878.149,00.

L.M. propose appello opponendo, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione: in quanto mero socio, a suo carico non si sarebbe potuto configurare un rapporto organico con la società beneficiaria, essendo comunque stati materialmente effettuati i versamenti dalla M.. L'appellante L. dedusse ancora la prescrizione dell'azione e la carenza di motivazione e contraddittorietà della sentenza di primo grado.

M.E. avanzò autonomo atto di appello per i seguenti motivi: omessa valutazione del D.L. n. 83 del 2012, art. 29, comma 7, convertito dalla L. n. 134 del 2012, in tema di revoca delle agevolazioni; erroneità dell'addebito dei pagamenti eseguiti da ECO BIOMAS s.r.l. per operazioni inesistenti; regolarità delle fatture emesse dalla BEST PROCESS s.a.s. per l'installazione dei macchinari; congruità dei prezzi pagati alla BEST PROCESS s.a.s. ed alla COINSA; regolarità delle fatture relative alle forniture dell'impresa di ROMA FRANCO; regolarità dell'aumento dei costi relativi alle opere edili di cui alla fattura emessa dalla S.A.I.O. s.p.a.; inimputabilità del mancato

raggiungimento degli obiettivi a regime; carenza di artifici o raggiri circa l'agibilità dei locali a fini industriali; insussistenza del dolo o colpa grave; errata quantificazione del danno.

La sentenza della Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello, ha dapprima disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dall'appellante L. con il primo motivo di impugnazione, richiamando l'orientamento giurisprudenziale che ravvisa la giurisdizione contabile sulle fattispecie di danno derivanti dall'illegittimo impiego di finanziamenti pubblici concessi all'imprenditoria privata, indipendentemente dalla qualità del soggetto destinatario del contributo, sempre che il danno sia riconducibile alla condotta di una persona fisica che in qualche modo abbia agito nella gestione dei fondi. La sentenza impugnata ha così evidenziato come, nella specie, l'azione erariale era stata esercitata sul presupposto del danno cagionato dall'illecito impiego dei fondi concessi nell'ambito della "Sovvenzione Globale Monofondo" per l'area di crisi di (omissis) di cui alla decisione comunitaria C (97) 3770 del 19 dicembre 1997 anche attraverso la partecipazione del L.. Quanto alla ripartizione del concorso causale tra i due convenuti, la Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello ha evidenziato che tale questione non poteva incidere in un ambito di valutazione attinente ad un profilo evidentemente pregiudiziale qual è quello della giurisdizione. Disatteso anche il motivo di appello del L. sulla intervenuta prescrizione dell'azione erariale, entrambi i gravami sono poi stati integralmente respinti nel merito.

L.M. ha presentato memoria per l'udienza di discussione del 24 marzo 2020, che venne rinviata.

Motivi della decisione

I. Il ricorso di M.E. denuncia il difetto di giurisdizione e la violazione dell'art. 52, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, assumendo che gli addebiti desumibili dall'atto di citazione della procura Regionale della Corte dei Conti di Bari e la natura della ECO BIOMAS s.r.l. comportano la giurisdizione ordinaria e non quella contabile. La M. avrebbe, invero agito quale amministratrice di una società di capitali, mentre il rapporto intercorso tra la società e l'ente erogatore dei finanziamenti pubblici doveva intendersi esaurito alla destinazione vincolata della somma. Per di più, l'erogazione in favore della ECO BIOMAS s.r.l. era avvenuta in forza di un contratto fra soggetti privati, e non di un atto amministrativo di concessione. La presunta natura delittuosa delle condotte ascritte alla M. renderebbe comunque ravvisabile una violazione dell'art. 2043 c.c., con conseguente giurisdizione del giudice civile.

II. Anche il ricorso incidentale di L.M. censura la violazione dell'art. 52, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e lamenta il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti, per carenza dei presupposti della esistenza di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, ovvero di soggetto che presti la propria attività presso ente di diritto pubblico o cui siano comunque conferite prerogative pubblicistiche dell'ente. Il finanziamento erogato alla ECO BIOMAS s.r.l. troverebbe, piuttosto, la

sua fonte in un contratto di diritto privato intercorso con la società consortile "Pacchetto Localizzativo Brindisi", e le attività di gestione, oggetto delle contestazioni mosse sia in sede penale che in sede erariale, erano comunque riferibili alla sola M.E.. Il ricorrente incidentale assume di essere rimasto completamente estraneo alla vita societaria della ECO BIOMAS s.r.l., avendo soltanto la M. provveduto ai versamenti contabilizzati come finanziamento soci in conto futuro aumento del capitale sociale.

III. Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti, nei propri controricorsi, eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso principale di M.E. ai sensi dell'art. 15 del codice di giustizia contabile (D.L.vo 26 agosto 2016, n. 174), per intervenuta formazione del giudicato sul punto della giurisdizione della Corte dei Conti, nonché l'inammissibilità del ricorso incidentale di L.M. per tardività, giacché notificato il 16/19 aprile 2018 avverso sentenza depositata l'11 settembre 2018. Il ricorso incidentale sarebbe poi comunque inammissibile per l'inammissibilità del ricorso principale di M.E..

IV. Le eccezioni sollevate dal Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti sono fondate nei termini di seguito precisati.

IV.1. L'impugnata sentenza n. 538/2018 della Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello - Roma, è stata depositata l'11 settembre 2018.

Con risalente e consolidato orientamento, questa Corte ha sempre ritenuto che l'art. 327 c.p.c., il quale prevede la decadenza della impugnazione dopo il decorso del cosiddetto termine lungo (sei mesi, a seguito della L. n. 69 del 2009) dalla pubblicazione della sentenza, indipendentemente dalla notificazione di questa, trovasse applicazione anche con riguardo al ricorso per cassazione avverso le pronunce della Corte dei Conti (cfr. Cass. Sez. U, 01 dicembre 1994, n. 954; Cass. Sez. U, 08 novembre 1985, n. 613). La questione è ora regolata dall'art. 178, comma 5, D.L.vo 26 agosto 2016, n. 174 (cd. codice di giustizia contabile), poi modificato dal D.L.vo 7 ottobre 2019, n. 114 (operante, ai sensi dell'art. 2, comma 4, dell'Allegato 3 del D.L.vo n. 174 del 2016, per i "giudizi instaurati con atto di cui sia stata richiesta la notificazione a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice"), nel senso che il ricorso per cassazione deve essere notificato entro sei mesi dalla pubblicazione della sentenza.

IV.2. Iniziando dal ricorso per motivi di giurisdizione proposto da M.E., esso risulta inammissibile, stante l'effetto preclusivo correlato al giudicato interno, in quanto la questione di giurisdizione non era stata sollevata dalla ricorrente nelle precedenti fasi processuali. In particolare, la decisione di primo grado della Sezione giurisdizionale per la Puglia, che aveva condannato in solido M.E. e L.M. al pagamento dell'importo di Euro 878.149,00, venne appellata da M.E. senza la proposizione di uno specifico motivo di gravame attinente alla giurisdizione, e perciò deve ritenersi formato il

giudicato implicito sul punto, con conseguente inammissibilità del ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per motivi di giurisdizione avverso la pronuncia emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello. Tale regola, già consolidata nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. indicativamente, tra le tante, Cass. Sez. U, 23 aprile 2020, n. 8095; Cass. Sez. U, 19 marzo 2020, n. 7454; Cass. Sez. U, 16 ottobre 2018, n. 25937; Cass. Sez. U, 09 luglio 2008, n. 18758), è stata poi consacrata dall'art. 15, comma 2, del codice di giustizia contabile.

Avendo la sentenza di primo grado della Sezione giurisdizionale per la Puglia ravvisato un obbligo solidale risarcitorio per il danno erariale tra M.E., rappresentante della ECO BIOMAS s.r.l., società percettrice del finanziamento pubblico, e L.M., socio della medesima società, il quale avrebbe a sua volta determinato causalmente i presupposti per la illegittima percezione del finanziamento e per la utilizzazione della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, il passaggio in giudicato implicito della giurisdizione del giudice adito nei confronti della M. non poteva dirsi impedito nemmeno dall'impugnazione promossa sul punto dal condebitore L., in quanto l'eventuale accoglimento del gravame avanzato da quest'ultimo per carenza di giurisdizione contabile non avrebbe comunque comportato la caducazione in via di estensione, ex art. 336 c.p.c., della pronuncia resa verso la prima (arg. da: Cass. Sez. U, 10 dicembre 2002, n. 17551; Cass. Sez. U, Sez. U, 30 gennaio 2018, n. 2272 del 2018). L'indicata soluzione non è contraddetta dal richiamo a Cass. Sez. U, 20 maggio 2014 n. 11022, e prima ancora a Cass. Sez. U, 29 marzo 2011, n. 7097, operato da L.M. nella memoria presentata. Tali pronunce erano, invero, ispirate dal presupposto della "natura oggettiva dell'interesse alla retta soluzione del problema di giurisdizione", da ritenersi superato a seguito dell'orientamento dettato da Cass. Sez. U, 20 ottobre 2016, n. 21260 (e poi ribadito da Cass. Sez. U, 24 settembre 2018, n. 22439; e da Cass. Sez. U, 19 gennaio 2017, n. 1309). Il più recente orientamento ha chiarito, tra l'altro, come il "capo" di sentenza sulla sussistenza della giurisdizione che accompagna la decisione sul merito è non solo suscettibile di giudicato interno, ma anche termine di riferimento da cui desumere una soccombenza sulla questione di giurisdizione autonoma rispetto alla soccombenza sul merito. Pertanto, questa soccombenza, in ipotesi, come nella specie, di obbligazione solidale risarcitoria e di condanna pronunciata verso tutti i debitori, stante la scindibilità dei rapporti giuridici, ben può dar luogo al passaggio in giudicato sul punto esclusivamente nei confronti del coobbligato non impugnante.

IV.3. Il ricorso per cassazione di L.M., sempre per motivi di giurisdizione, è a sua volta inammissibile perché tardivo, in quanto proposto con notifica richiesta il 19 aprile 2019 nei confronti di sentenza depositata l'11 settembre 2018, essendo perciò scaduto il termine semestrale di impugnazione l'11 marzo 2019.

L'azione proposta contro più soggetti solidalmente responsabili del danno erariale, come detto, inserisce in unico giudizio più cause scindibili ed indipendenti. Ne consegue che, proposto ricorso per cassazione da uno dei condebitori solidali, gli altri, per i quali sia ormai decorso il termine, non possono giovare dell'impugnazione incidentale tardiva, ai sensi dell'art. 334 c.p.c., operando le forme ed i termini stabiliti da tale norma esclusivamente per l'impugnazione incidentale in senso stretto, ovvero per quella proveniente dalla parte "contro" la quale è stata proposta l'impugnazione principale, o per quella chiamata ad integrare il contraddittorio a norma dell'art. 331 c.p.c..

V. I ricorsi di M.E. e di L.M. vanno perciò dichiarati inammissibili. Non sussiste alcuna soccombenza, ai fini della regolamentazione delle spese processuali, nel rapporto processuale corrente tra i M.E. e L.M.. Neppure vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio di cassazione in favore del Procuratore generale presso la Corte dei conti, in ragione della sua qualità di parte solo in senso formale.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - da parte della ricorrente principale e del ricorrente incidentale di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per le rispettive impugnazioni, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibili i ricorsi di M.E. e di L.M..

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte di ciascun ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello rispettivamente previsto per il ricorso principale e per il ricorso incidentale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 6 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 29 ottobre 2020