

## L'attività gestionale di natura discrezionale degli amministratori delle società per azioni (a capitale pubblico) è sindacabile, da parte della Corte dei Conti, quando contravvenendo a criteri di efficacia ed economicità si concreti in "abusi, arbitri o

**Autore:** Lazzini Sonia

**In:** Diritto civile e commerciale

Va ravvisata la giurisdizione della Corte dei conti nella ipotesi di danno arrecato da amministratore pubblico alla società partecipata, violando doveri di comportamento dell'Amministrazione rispetto alla società partecipata.

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi sostenuti, criterio alla stregua del quale va anche esaminato il comportamento tenuto dagli amministratori e dipendenti pubblici chiamati a rispondere davanti alla Corte dei Conti

La Corte dei Conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello con la sentenza numero 356 del 3 novembre 2005 ci offre alcuni importanti spunti di riflessione sulla giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori di una Società per Azioni a capitale pubblico (totale o misto)

Bisogna intanto partire dal presupposto che:

**< è fuori di dubbio il radicarsi della giurisdizione della Corte dei conti nelle ipotesi nelle quali l'amministratore della società abbia recato danno all'Amministrazione od ente pubblico proprietario totalitario o della quota di maggioranza o della quota di riferimento.>**

infatti:

< la responsabilità astraie dal mero rapporto societario in quanto il bene leso attiene alla attività funzionale dell'ente proprietario, **che in conseguenza del comportamento dell'amministratore della società partecipata non ha potuto raggiungere i fini pubblici intestati** all'ente ed in relazione ai quali la società è stata costituita.

**In questa ipotesi viene in pieno rilievo l'aspetto finalistico dell'attività della società in mano pubblica con evidente prevalenza sull'aspetto economico- reddituale della gestione.**

Profilo questo che era stato già posto in luce dalla ormai superata giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale aveva negato che il profitto fosse il fine primario della società in mano pubblica>

Ma vi è molto di più.

Si legge infatti nell'emargianta sentenza:

<secondo la giurisprudenza civilistica la responsabilità verso la società degli amministratori di una società per azioni, prevista e disciplinata dagli artt.2392 e 2393 cod. civ., **trova la sua fonte nell'inadempimento dei doveri imposti ai predetti dalla legge o dell'atto costitutivo, ovvero nell'inadempimento dell'obbligo generale di vigilanza o dell'altro generale obbligo di intervento preventivo e successivo**

Inoltre la giurisprudenza precisa che la responsabilità dell'amministratore verso la società è ravvisabile in ogni abuso, arbitrio ed omissione che si traducano in un pregiudizio per il patrimonio sociale, sia dal punto di vista economico che da quello della regolarità contabile, mentre la remuneratività delle scelte di gestione compiute dagli amministratori, concernendo profili di merito dell'azione dell'organo amministrativo e rientrando nell'ambito della discrezionalità dell'attività imprenditoriale, è di per se stessa insuscettibile di essere apprezzata e valutata dal giudice in termini di responsabilità giuridica.

In sostanza nell'adempimento delle obbligazioni verso la società, l'amministratore deve osservare la diligenza del mandatario, che non può prescindere da un connotato di adeguata perizia consistente nella prudenza ed avvedutezza in relazione a quelle attività, negoziali e materiali, tipicamente implicate dalla gestione societaria-commerciale.

Non è tuttavia sindacabile il merito gestorio delle scelte gestionali e delle modalità della loro conduzione, se non nella misura in cui si riscontri l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste dall'ordinaria diligenza professionale a cui ogni buon amministratore è obbligato, secondo un criterio di prevedibilità e prevenibilità delle conseguenze insoddisfacenti e pregiudizievoli.>

**In buona sostanza quindi...**

**<I criteri adottati dal giudice civile sono coerenti con quelli utilizzati dal giudice**

**amministrativo-contabile>**

**di conseguenza.....:**

<Infatti in quest'ultimo giudizio vengono in rilievo tutti i comportamenti contrari a disposizioni normative di qualsiasi grado ( e salva la gerarchia delle fonti). In sostanza detti comportamenti sono sindacabili sotto il profilo della legittimità.

Per quanto riguarda le scelte di merito nello svolgimento dell'attività amministrativa va ricordato che secondo consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione ( cfr per tutte Sez. Unite n. 14488/03 del 29 settembre 2003) l'insindacabilità “nel merito delle scelte discrezionali compiute da amministratori e dipendenti pubblici espressamente prevista dall'art. 1 comma primo della L.20/1994, come modificato dalla L.n. 546/1996, ma già affermata dalla costante giurisprudenza della Corte dei Conti, non comporta la sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo.

Infatti il merito dell'attività amministrativa riguarda la scelta secondo parametri non giuridici della modalità di azione della pubblica amministrazione in vista della realizzazione degli interessi affidati dalla legge alle sue cure, ma non attiene al profilo della legittimità.

**Pertanto l'insindacabilità nel merito non priva la Corte dei Conti della possibilità di verificare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, anche sotto l'aspetto della congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti in via generale o in modo specifico, dal legislatore. La verifica va poi compiuta anche in relazione ai criteri di economicità e di efficacia fissati dall'art. 1 primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, criteri che hanno così acquistato “**

**dignità normativa e rilevanza sul piano della legittimità”.**

**La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può di conseguenza prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obbiettivi conseguiti ed i costi sostenuti, criterio alla stregua del quale va anche esaminato il comportamento tenuto dagli amministratori e dipendenti pubblici chiamati a rispondere davanti a questo giudice.**

Facendo applicazione delle enunciate nozioni alla responsabilità degli amministratori delle società per azioni si può affermare che la loro attività gestionale di natura discrezionale è sindacabile quando contravvenendo a criteri di efficacia ed economicità si concreti in “abusi, arbitri od omissioni” produttive di danno patrimoniale alla società, ma anche quando contrastino o siano comunque estranee ai fini pubblici che la società, per la sua caratura pubblicistica, deve perseguire.

**Il giudice della responsabilità amministrativo contabile è perfettamente in grado di compiere tal genere dal genere di valutazioni, avvalendosi se del caso di consulenze tecniche. Si deve anzi sottolineare che la Corte dei conti è chiamata., nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, a valutare l'attività gestoria pubblica da qualsiasi soggetto pubblico sia svolta sotto i profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità e perciò secondo parametri diversi dalla mera legalità.>**

In conclusione:

< Così individuato l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, va affermato nel caso di specie che la domanda risarcitoria proposta da un socio privato di minoranza di una società pubblica non rientra nella giurisdizione della Corte dei conti in quanto faccia valere il proprio diretto interesse al risarcimento del danno da lui asseritamente subito, da azionare eventualmente ai sensi dell'art.2395 c.c. innanzi al giudice civile.

Qualora invece il socio abbia inteso promuovere un giudizio risarcitorio a favore della società al di fuori nell'ambito degli artt.2392, 2393, 2393 bis c.c. sussiste nei limiti innanzi precisati la giurisdizione della Corte dei conti. >

### **Chi può promuovere la causa davanti alla Corte dei Conti??**

< E' ben noto che nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile la titolarità dell'azione spetta in via esclusiva al Procuratore regionale della Corte dei conti, organo posto a tutela nell'interesse generale nell'ordinamento giuridico della finanza e dal patrimonio pubblico. La stessa struttura del processo contabile rende ineliminabile l'attribuzione esclusiva dell'azione al Procuratore regionale, che nell'esercizio neutrale del munus tutela non solo in modo obiettivo gli interessi pubblici, ma anche il soggetto convenibile, che viene chiamato in giudizio esclusivamente per fini obiettivi e neutrali al di fuori di valutazioni di convenienza o d'altro tipo.

**I soci della società e la società stessa sono, pertanto, privi di legittimazione attiva nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile>**

A cura di \*\*\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO - LA CORTE DEI CONTI

Sezione Prima Giurisdizionale Centrale ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello, iscritto al n.20000 I CA del registro di segreteria, proposto da \*\*\*\*\*,  
rappresentata e difesa dagli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\*, avverso la sentenza della Sez. Giur.  
Regione Abruzzo n.3/2004 del 2004.

Visti gli atti e documenti di causa.;

Uditi alla pubblica udienza del 18 ottobre 2005 il relatore Cons. \*\*\*\*\* e, assenti i difensori  
dell'appellante, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore \*\*\*\*\* dott. \*\*\*\*\*.

Ritenuto in

FATTO

Con atto depositato in data 1 aprile 2004 ed iscritto al n.20000 I. CA del registro di segreteria la sig.ra \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, rappresentata e difesa dagli avvocati \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, ha proposto appello avverso la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, n.3/2004, del 10 gennaio 2004.

Questi i fatti di causa

Con atto di citazione, ritualmente notificato, la signora \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, in qualità di socio di minoranza della



S.S.M. -Società Servizi Municipali di Ovindoli- Spa, evocò in giudizio il Sindaco pro tempore dello stesso Comune di Ovindoli, il curatore fallimentare della predetta società per azioni, avente capitale pubblico-privato, con maggioranza azionaria detenuta dall'ente locale, nonché altri soci di minoranza, per sentirli tutti condannare come dal libello conclusivo. Parte attrice ha altresì notificato l'atto introduttivo di giudizio anche al P.R. presso la Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo, il quale si è costituito in giudizio con atto d'intervento autonomo, reiettivo sia per ciò che riguarda la legittimazione attiva dell'attrice, sia in relazione all'ammissibilità in rito della domanda.

Ha argomentato parte attrice che il Comune di Ovindoli, dopo aver costituito una spa per l'esercizio associato dei servizi di interesse locale, è rimasto colpevolmente inoperante, accumulando perdite e provocando la nomina di un liquidatore giudiziario, nonostante i finanziamenti ottenuti dal Ministero dell'Industria.

Tutti i convenuti hanno eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, contestando nel merito le argomentazioni addotte e l'infondatezza della domanda.

I primi giudici ritenendo che le questioni intersoggettive di indole privatistica non possono essere giustiziate innanzi al Giudice della contabilità pubblica, né possono trovare composizione innanzi ad una giurisdizione speciale come la Corte dei conti-hanno dichiarato la propria incompetenza “per carenza assoluta di giurisdizione”.

Dichiarata l'inconoscibilità e l'inammissibilità in rito della domanda, e richiamato l'articolo 103 della Costituzione, la Sezione Abruzzo ha condannato la soccombente al pagamento degli onorari in favore dei difensori delle parti convenute nella misura di 1.500.00 euro.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello la soccombente con i seguenti motivi di gravame:

A.

Dall'incontestabile natura pubblicistica della s.p.a. del Comune di Ovindoli (S.S.M.) discendente che il socio di maggioranza (l'ente locale) non può non considerarsi responsabile dei danni causati agli altri soci per l'illecita gestione; ovvero, in alternativa, per effetto del denunciato danno erariale, il P.M. avrebbe dovuto agire con i poteri di sua competenza;

B.

La condanna alle spese appare non solo "singolare", ma oltremodo punitiva nei confronti di un socio di minoranza che ha dovuto sopportare le conseguenze di un certo modo di amministrare la cosa pubblica.

Nelle proprie conclusioni depositate in data 13 settembre 2005 il Procuratore \*\*\*\*\* ha argomentatamente chiesto la conferma della sentenza impugnata. Con atto in data 15 novembre 2004 si è costituito in giudizio il Comune di Ovindoli, rappresentato e difeso dall'avv. \*\*\*\*\*. Nella memoria viene chiesta la conferma della sentenza impugnata e la riunione per connessione con altro appello proposto dal sig. \*\*\*\*\* e pendente presso la II Sez. Giur. Centrale d'appello.

Nell'udienza di discussione il Pubblico Ministero ha esposto la tesi contenuta nell'atto scritto per quanto riguarda il motivo principale di gravame, mentre ha espresso l'opinione che la pronuncia di difetto di giurisdizione precluda al giudice anche la pronuncia sulle spese, conseguentemente chiedendo in termini l'annullamento del punto di decisione.

Considerato in

DIRITTO

Nel presente giudizio confluiscono e si intersecano problemi relativi alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di (amministratori e dipendenti) enti pubblici economici costituiti in forma societaria e di legittimazione attiva ad adire questo giudice.

Nella giurisprudenza della Corte di Cassazione il quesito della estensione della giurisdizione contabile aveva avuto esito costantemente negativo, dandosi prevalenza rispetto alla caratura finalistica dell'attività intestata all'ente pubblico economico alle forme tipiche del diritto privato dell'attività imprenditoriale svolta dall'ente. Detta giurisprudenza riteneva infatti che, pur in presenza degli elementi soggettivi ed oggettivi caratterizzanti l'azione di responsabilità amministrativo-contabile, fosse elemento ineludibile per il radicarsi della giurisdizione contabile la raffrontabilità dei comportamenti gestori con le regole della contabilità pubblica.

Il radicale mutamento della modalità di svolgimento dell'attività dei soggetti pubblici, che ha dato luogo al fenomeno della "privatizzazione", ha comportato una complessiva rivisitazione della materia; riconsiderazione che è avvenuto anche alla luce dell'espandersi del diritto comunitario, applicabile tanto a Stati la cui attività pubblicistica è (o era) regolata dal diritto amministrativo quanto a Stati a "diritto comune". In quest'ottica il rilievo cade sul dato oggettivo dell'attività e/o sul suo riferimento soggettivo al comparto pubblico e non certo sulle modalità di svolgimento dell'attività, indifferente rispetto al dato normativo comunitario. La giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez.VI, n.1478/1998) poi

ritiene radicata la giurisdizione amministrativa nei confronti di soggetti equiparati alle Pubbliche Amministrazioni e come tali tenuti al rispetto di norme pubblicistiche ai sensi della normativa comunitaria sul concetto di “organismi di diritto pubblico”.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione che parte dalla ordinanza delle SS.UU. 22 dicembre 2003 n.19667/2003, si è dato carico di individuare nei più recenti interventi normativi ordinamentali quell'interpositio legislatoris necessaria secondo la Corte Costituzionale e la stessa Corte di Cassazione per il radicarsi della giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art.103, secondo comma, cost.

Il dato finale della irrilevanza, ai fini del riparto della giurisdizione della utilizzazione di strumenti privatistici e, conseguentemente della qualificazione della attività svolta dall'amministrazione non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato, è ancorato infatti a precisi riferimenti normativi.

Questi sono costituiti in senso generale da disposizioni sul procedimento amministrativo (quale l'art.11 della l.n.241/90) e sulla disciplina del rapporto di pubblico impiego (art.2 d.lg. n.29/93) ed in senso specifico dalle leggi di riforma della Corte dei conti, interpretate anche in conformità con pronunce della Corte Costituzionale.

Premminente rilievo in tal senso assumono:

1)

l'art.1, ultimo comma, della l.n.20/94 che ha esteso la giurisdizione della Corte dei conti anche sui danni cagionati da amministratori e dipendenti pubblici ad amministrazioni od enti diversi da quelli di appartenenza, norma ritenuta estensibile anche agli enti pubblici economici;

2)

la focalizzazione del controllo della Corte dei conti sui parametri di efficienza, efficacia, economicità dell'attività dei soggetti pubblici, parametri assunti a dati necessariamente caratterizzanti l'attività in forza di principi costituzionali;

3)

la pronuncia della Corte costituzionale (n.466/93) sulla conservazione del controllo della Corte dei conti, sulla società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici fin quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello stato al capitale azionario.

In quest'ottica sono ritornati in rilievo, al fine del radicarsi della giurisdizione della Corte dei Conti i tradizionali criteri dell'esistenza di un rapporto di servizio tra il soggetto che ha causato il danno e l'ente pubblico danneggiato ovvero (per il danno arrecato ad ente diverso da quello di appartenenza) tra la società e l'ente pubblico socio di maggioranza (o concessionario del servizio pubblico inteso in senso oggettivo), ravvisabile ogni qualvolta si instauri una relazione non organica ma funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come partecipante dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo (cfr. Cass. SS.UU. n.3899/2004).



Le proposizioni da ultimo esposte introducono al tema dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia.

Il punto di partenza è la considerazione che la responsabilità degli amministratori e degli organi amministrativi di vertice della società per azioni è prevista e disciplinata dal codice civile, fatto da cui consegue la coesistenza di più tipi di responsabilità patrimoniale.

Il codice civile disciplina la responsabilità degli amministratori verso la società agli artt.2932, 2933, 2933 bis e verso il singolo socio all'art.2935.

E' stato posto problema se la responsabilità civilistica possa coesistere o meno con quella pubblicistica fatta valere nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile ovvero sia escludente o sia esclusa dalla prima.

Sulla base della giurisprudenza innanzi citata è fuori di dubbio il radicarsi della giurisdizione della Corte dei conti nelle ipotesi nelle quali l'amministratore della società abbia recato danno all'Amministrazione od ente pubblico proprietario totalitario o della quota di maggioranza o della quota di riferimento.

Il punto centrale del radicarsi della giurisdizione in questa ipotesi è costituito dall'inserimento del soggetto esterno "nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come partecipante dell'attività a fini pubblici di questo" (cfr. Cass. SS.UU. n.3899/2004).

In detta ipotesi la responsabilità astraie dal mero rapporto societario in quanto il bene leso attiene alla attività funzionale dell'ente proprietario, che in conseguenza del comportamento dell'amministratore della società partecipata non ha potuto raggiungere i fini pubblici intestati all'ente ed in relazione ai quali la società è stata costituita. In questa ipotesi viene in pieno rilievo l'aspetto finalistico dell'attività della società in mano pubblica con evidente prevalenza sull'aspetto economico- reddituale della gestione. Profilo questo che era stato già posto in luce dalla ormai superata giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale aveva negato che il profitto fosse il fine primario della società in mano pubblica.

Eguale va ravvisata la giurisdizione della Corte dei conti nella ipotesi (che peraltro sinora non hanno costituito oggetto di riflessione in dottrina e giurisprudenza) di danno arrecato da amministratore pubblico alla società partecipata, violando doveri di comportamento dell'Amministrazione rispetto alla società partecipata.

Profilo più delicato presenta il problema della responsabilità degli amministratori verso la società, ipotesi nella quale sicuramente possono venire a coesistere due diverse azioni. Il fenomeno non è nuovo ed è

stato già approfondito dalla giurisprudenza in tema di rapporto tra azione amministrativo contabile ed azione civile di danno fatta valere in sede penale.

Il coesistere di due diverse azioni si radica sul disposto degli artt.24 e 28 costituzione e, secondo ormai pacifica giurisprudenza della Corte di Cassazione, non determina un conflitto di giurisdizione, ma solo una preclusione all'esercizio di una azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita.

Naturalmente ciascuna azione segue le regole proprie del giudice innanzi al quale è esercitata, fatto che comporta differenze funzionali e strutturali ampiamente illustrate da dottrina e giurisprudenza.

Attenzione critica è stata posta in dottrina su una presunta contraddittorietà tra l'agire con strumenti privatistici e l'essere soggetto a responsabilità di diritto pubblico ovvero, sotto diverso profilo, sul contrasto tra il

principio di legalità che regola l'attività amministrativa ed il principio di utilità dei risultati che è proprio dell'attività imprenditoriale.

L dubbi prospettati sono nella sostanza una riproposizione delle tesi, ormai superate, della precedente giurisprudenza della Corte di Cassazione che negava la giurisdizione della Corte dei conti proprio sulla impossibilità di valutare l'attività imprenditoriale secondo i parametri propri della contabilità pubblica.

Senonchè la centralizzazione dell'attenzione sugli aspetti finalistici del soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale (con la focalizzazione sulla nozione di servizio pubblico in senso oggettivo) e sulla correlativa tutela del patrimonio delle amministrazioni o enti pubblici, funzionale al perseguimento degli interessi pubblici ha fatto superare gli aspetti meramente strutturali dell'attività.

D'altro canto, va ricordato, che secondo la giurisprudenza civilistica la responsabilità verso la società degli amministratori di una società per azioni, prevista e disciplinata dagli artt.2392 e 2393 cod. civ., trova la sua fonte nell'inadempimento dei doveri imposti ai predetti dalla legge o dell'atto costitutivo, ovvero nell'inadempimento dell'obbligo generale di vigilanza o dell'altro generale obbligo di intervento preventivo e successivo (cfr.Cass. Sez. I n.10488/1988).

Inoltre canto la giurisprudenza (cfr. Corte appello Milano n.159040 del 20 gennaio 1998) precisa che la responsabilità dell'amministratore verso la società è ravvisabile in ogni abuso, arbitrio ed omissione che si traducano in un pregiudizio per il patrimonio sociale, sia dal punto di vista economico che da quello della regolarità contabile, mentre (cfr. Tribunale Como n.159345 del 30 ottobre 1998) la remuneratività delle scelte di gestione compiute dagli amministratori, concernendo profili di merito dell'azione dell'organo amministrativo e rientrando nell'ambito della discrezionalità dell'attività imprenditoriale, è di per se stessa insuscettibile di essere apprezzata e valutata dal giudice in termini di responsabilità giuridica.

In sostanza (cfr. Trib.Milano n.15995 del 10 febbraio 2000) nell'adempimento delle obbligazioni verso la

società, l'amministratore deve osservare la diligenza del mandatario, che non può prescindere da un connotato di adeguata perizia consistente nella prudenza ed avvedutezza in relazione a quelle attività, negoziali e materiali, tipicamente implicate dalla gestione societaria-commerciale. Non è tuttavia sindacabile il merito gestorio delle scelte gestionali e delle modalità della loro conduzione, se non nella misura in cui si riscontri l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste dall'ordinaria diligenza professionale a cui ogni buon amministratore è obbligato, secondo un criterio di prevedibilità e prevenibilità delle conseguenze insoddisfacenti e pregiudizievoli.

Come si vede i criteri adottati dal giudice civile sono coerenti con quelli utilizzati dal giudice amministrativo-contabile.

Infatti in quest'ultimo giudizio vengono in rilievo tutti i comportamenti contrari a disposizioni normative di qualsiasi grado ( e salva la gerarchia delle fonti). In sostanza detti comportamenti sono sindacabili sotto il profilo della legittimità.

Per quanto riguarda le scelte di merito nello svolgimento dell'attività amministrativa va ricordato che secondo consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione ( cfr per tutte Sez. Unite n. 14488/03 del 29 settembre 2003) l'insindacabilità “nel merito delle scelte discrezionali compiute da amministratori e dipendenti pubblici espressamente prevista dall'art. 1 comma primo della L.20/1994, come modificato dalla L.n. 546/1996, ma già affermata dalla costante giurisprudenza della Corte dei Conti, non comporta la sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo.

Infatti il merito dell'attività amministrativa riguarda la scelta secondo parametri non giuridici della modalità di azione della pubblica amministrazione in vista della realizzazione degli interessi affidati dalla legge alle sue cure, ma non attiene al profilo della legittimità.



Pertanto l'insindacabilità nel merito non priva la Corte dei Conti della possibilità di verificare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, anche sotto l'aspetto della congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti in via generale o in modo specifico, dal legislatore. La verifica va poi compiuta anche in relazione ai criteri di economicità e di efficacia fissati dall'art. 1 primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, criteri che hanno così acquistato “ dignità normativa e rilevanza sul piano della legittimità”.

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può di conseguenza prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi sostenuti, criterio alla stregua del quale va anche esaminato il comportamento tenuto dagli amministratori e dipendenti pubblici chiamati a rispondere davanti a questo giudice.

Facendo applicazione delle enunciate nozioni alla responsabilità degli amministratori delle società per azioni si può affermare che la loro attività gestionale di natura discrezionale è sindacabile quando contravvenendo a criteri di efficacia ed economicità si concreti in “abusi, arbitri od omissioni” produttive

di danno patrimoniale alla società, ma anche quando contrastino o siano comunque estranee ai fini pubblici che la società, per la sua caratura pubblicistica, deve perseguire.

Il giudice della responsabilità amministrativo contabile è perfettamente in grado di compiere tal genere dal genere di valutazioni, avvalendosi se del caso di consulenze tecniche. Si deve anzi sottolineare che la Corte dei conti è chiamata., nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, a valutare l'attività gestoria pubblica da qualsiasi soggetto pubblico sia svolta sotto i profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità e perciò secondo parametri diversi dalla mera legalità.

Così individuato l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, va affermato nel caso di specie che la domanda risarcitoria proposta da un socio privato di minoranza di una società pubblica non rientra nella giurisdizione della Corte dei conti in quanto faccia valere il proprio diretto interesse al risarcimento del danno da lui asseritamente subito, da azionare eventualmente ai sensi dell'art.2395 c.c. innanzi al giudice civile.

Qualora invece il socio abbia inteso promuovere un giudizio risarcitorio a favore della società al di fuori nell'ambito degli artt.2392, 2393, 2393 bis c.c. sussiste nei limiti innanzi precisati la giurisdizione della Corte dei conti. In detti termini ha interpretato l'appellante la propria domanda in queste sede.

Si pone allora una problema di legittimazione attiva.

E' ben noto che nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile la titolarità dell'azione spetta in via esclusiva al Procuratore regionale della Corte dei conti, organo posto a tutela nell'interesse generale nell'ordinamento giuridico della finanza e dal patrimonio pubblico. La stessa struttura del processo contabile rende ineliminabile l'attribuzione esclusiva dell'azione al Procuratore regionale, che nell'esercizio neutrale del munus tutela non solo in modo obiettivo gli interessi pubblici, ma anche il soggetto convenibile, che viene chiamato in giudizio esclusivamente per fini obiettivi e neutrali al di fuori di valutazioni di convenienza o d'altro tipo.

I soci della società e la società stessa sono, pertanto, privi di legittimazione attiva nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile.

Essi, peraltro, sono portatori di un interesse differenziato rispetto alla generalità dei cittadini e possono, di conseguenza, intervenire nel giudizio promosso dal Procuratore regionale per tutelare il loro interesse nei limiti in cui sia coincidente con quello del soggetto pubblico danneggiato.

Essi possono anche denunciare i fatti causativi di danno al Procuratore regionale perché promuova la correlativa azione di responsabilità. Ove ciò accada i caratteri di obbligatorietà e di officialità dei poteri intestati al Procuratore regionale impongono a questi di iniziare apposita istruttoria per accertare se sussistono o meno gli elementi costitutivi della responsabilità. Va anche affermato che il Procuratore regionale, ove non eserciti l'azione e concluda per l'archiviazione, deve esternare in apposito atto da portare a conoscenza degli interessati le proprie conclusioni.

Infatti, sebbene non sia prevista dall'ordinamento la verifica giurisdizionale dell'atto di archiviazione del Procuratore regionale (verifica de iure condendo quanto mai opportuna se non necessaria in relazione ai caratteri dell'azione pubblica), l'art.5, comma prima, della legge n.19/1994 e successive modificazioni espressamente prevede l'obbligo per il Procuratore regionale di chiudere l'istruttoria che l'atto di citazione o con l'archiviazione, dando così rilevanza esterna anche a quest'ultimo atto.

Nel caso di specie peraltro non è dato conoscere quale sia stato l'esito della doverosa istruttoria del Procuratore regionale conseguente alla conoscenza dei fatti asseritamente dannosi denunciati dalla sig.ra \*\*\*\*, nessun rilievo avendo la forma attraverso la quale l'organo pubblico è venuto a conoscenza dei fatti.

Conclusivamente va affermato il difetto di legittimazione della sig.ra Loreto ad adire il giudice Corte dei conti e nei termini va respinto il suo appello.

Rimane da esaminare il punto di gravame relativo alle spese di giudizio. Secondo pacifica giurisprudenza su questo il giudice deve pronunciarsi anche nelle ipotesi in cui dichiara il proprio difetto di giurisdizione o di competenza sul merito, riguardando comunque le spese sostenute il giudizio innanzi a lui svoltosi indipendentemente dall'esito.

La sentenza gravata contiene nel dispositivo pronuncia di condanna della parte attrice a spese per onorari dei difensori dei convenuti indicate in una somma globale. In proposito va affermato che tal tipo di condanna presuppone esplicita richiesta di parte convenuta nonché la presentazione di idonea documentazione, fatti che nel caso di specie non emergono dalle carte processuali. La condanna a dette spese va, pertanto, annullata.

Per quanto riguarda le spese di giustizia il collegio ritiene equo, in relazione alla novità e peculiarità del caso, compensarle tra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello dichiara inammissibile per difetto di legittimazione attiva la domanda proposta dalla sig.ra \*\*\*\*\* e per l'effetto rigetta il gravame proposto avverso la sentenza in epigrafe sul punto.

Annulla la condanna alle spese per onorari e per spese di giustizia contenuta nella sentenza di primo grado e dichiara compensate le spese di ambedue i gradi di giudizio.



Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 18 ottobre 2005.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to \*\*\*\*\*

f.to \*\*\*\*\*

Depositata in segreteria il 03/11/2005

IL DIRIGENTE

f.to \*\*\*\*\*

[https://www.diritto.it/l-attivita-gestionale-di-natura-discrezionale-degli-amministratori-delle-societa-per-azi-  
oni-a-capitale-pubblico-e-sindacabile-da-parte-della-corte-dei-conti-quando-contravvenendo-a-criteri-di-ef/](https://www.diritto.it/l-attivita-gestionale-di-natura-discrezionale-degli-amministratori-delle-societa-per-azi-<br/>oni-a-capitale-pubblico-e-sindacabile-da-parte-della-corte-dei-conti-quando-contravvenendo-a-criteri-di-ef/)