

CORTE DI CASSAZIONE – Sezioni unite civili - Ordinanza 22 dicembre 2009 n. 27092 – Pres. Carbone – Est. Bucciante – P.M. Ciccolo (concl. conf.). - RAI Radiotelevisione italiana S.p.a. - Cattaneo - Malgieri e altri - Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio.

**[2076/492] Corte dei conti – Giudizio di responsabilità – In genere - Amministratori e dipendenti della Rai Radiotelevisione italiana S.p.a. e degli enti pubblici azionisti - Nomina del direttore generale e trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali - Danni cagionati alla società - Giurisdizione della Corte dei conti - Sussistenza - Condizioni - Fondamento - Rapporto con l'azione civilistica di responsabilità - Alternatività - Conseguenze.**

(Cost., art. 103; l. 14 gennaio 1994 n. 20, art. 1)

**[2076/492] Corte dei conti – Giudizio di responsabilità – In genere - Art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005 - Portata - Giurisdizione della Corte dei Conti sulle azioni di nullità contrattuale - Esclusione - Fondamento - Fattispecie relativa ai contratti conclusi dalla Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a. attinenti al trattamento economico dei direttori generali.**

(l. 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1 comma 174).

*Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla Rai Radio televisione Italiana s.p.a. da componenti del consiglio d'amministrazione e da dipendenti di tale società e degli enti pubblici azionisti, in relazione alla nomina del direttore generale e al trattamento economico dello stesso e degli ex direttori generali; la Rai, infatti, nonostante la veste di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici), ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole sui generis, in quanto essa 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 d'abbonamento avente natura di imposta; compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti. Né l'esperibilità dell'azione di responsabilità amministrativa è ostacolata dalla possibilità di promuovere l'ordinaria azione civilistica di responsabilità, poiché la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione ma di proponibilità della domanda (1)*

*Spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, e non alla Corte dei conti, la giurisdizione in ordine alla controversia avente ad oggetto la dichiarazione di nullità del contratto da cui derivi un danno erariale, esulando la relativa domanda dalla previsione dell'art. 1, comma 174, l. n. 266 del 2005, che abilita il procuratore regionale presso la stessa Corte ad esercitare «tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo II, capo V, del codice civile». (Principio enunciato dalla S.C. con riguardo all'azione esercitata dal P.M. contabile per la dichiarazione di nullità dei contratti, conclusi dalla Rai Radiotelevisione Italiana s.p.a., attinenti al trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali della stessa società) (2).*

(omissis)

Ritenuto in fatto che:

i ricorsi indicati in epigrafe si riferiscono a due giudizi promossi davanti alla sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti dal Procuratore regionale, aventi per oggetto, rispettivamente:

il risarcimento dei danni cagionati alla s.p.a. RAI - Radiotelevisione italiana dai componenti del suo consiglio di amministrazione, dai rappresentanti degli enti pubblici azionisti, dal preposto al settore degli affari legali e societari, in seguito alla illegittima nomina di M.A. come direttore generale;

la dichiarazione di nullità delle relative deliberazioni e del contratto di lavoro stipulato tra la società e lo stesso M. A.;

- il risarcimento dei danni cagionati alla s.p.a. RAI - Radiotelevisione italiana dai componenti del suo consiglio di amministrazione, dal presidente del collegio sindacale, dai preposti ai settori delle risorse umane e degli affari legali e societari, in seguito ad accordi transattivi conclusi tra la società e alcuni suoi ex direttori generali;

con le sue istanze di regolamento preventivo la RAI ha contestato la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile, per tutte le domande suddette;

la stessa tesi è stata sostenuta, relativamente alle azioni esercitate nei loro confronti, da M.G., S. M. e U.G. (membri del consiglio di amministrazione, convenuti nel primo giudizio), G.V.U. (funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze, convenuto nel primo giudizio), C.C. (ex direttore generale,

convenuto nel secondo giudizio) P.A.M., C. F. (membri del consiglio di amministrazione, convenuti in entrambi i giudizi) e E.R. (preposto al settore degli affari legali e societari, convenuto in entrambi i giudizi), che si sono costituiti con controricorsi, alcuni contenenti anche ricorsi incidentali adesivi a quelli principali;

ha presentato a sua volta un proprio controricorso il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti, il quale ha chiesto invece che venga affermata la giurisdizione della Corte stessa;

le altre parti dei giudizi a quibus non hanno svolto attività difensive in questa sede;

il Procuratore generale presso questa Corte ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione del giudice contabile relativamente alle azioni di responsabilità, del giudice ordinario relativamente a quelle di nullità;

sono state depositate memorie dalla RAI, da S.M.e U.G..

Considerato in diritto che:

i ricorsi in esame vengono riuniti per essere decisi contestualmente, stante l'identità o analogia delle questioni che pongono;

il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti ha contestato pregiudizialmente l'ammissibilità delle istanze di regolamento preventivo proposte dalla RAI, contestando la legittimazione della ricorrente relativamente ai giudizi di responsabilità, nei quali non è parte convenuta;

l'eccezione è inconferente, poichè le ragioni esposte nei ricorsi principali sono state ribadite negli incidentali, sui quali occorre comunque provvedere;

l'adunanza in Camera di consiglio fissata per la loro trattazione è stata dedicata anche a quella di numerosi altri ricorsi, tutti concernenti la giurisdizione in ordine alle azioni di responsabilità esercitate nei confronti di amministratori o dipendenti di società in mano pubblica, per danni da esse direttamente subiti;

con le relative ordinanze è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, per ragioni riguardanti la generalità di tali società, ma espressamente facendo "salva la specificità di singole società a partecipazione pubblica il cui statuto sia soggetto a regole legali sui generis, come nel caso della RAI";

per quest'ultima, in effetti, la decisione deve essere diversa, data la natura sostanziale di ente assimilabile a una amministrazione pubblica che le va riconosciuta, nonostante l'abito formale che riveste di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici: lo Stato per il 99,55% e la S.I.A.E. - Società italiana degli autori ed editori per il residuo 0,45%); ne discende la qualificabilità come erariale del danno cagionato dai suoi agenti, nonché da quelli degli enti pubblici azionisti, con conseguente loro assoggettabilità all'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile;

lo si desume dai peculiari caratteri del regime della RAI, la quale:

- è designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, svolto nell'interesse generale della collettività nazionale per assicurare il pluralismo, la democraticità e l'imparzialità dell'informazione;

- è sottoposta, per la verifica della correttezza dell'esercizio di tale funzione, a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, espressione dello Stato-comunità;

- è destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, avente natura di imposta e gravante su tutti i detentori di apparecchi di ricezione di trasmissioni radiofoniche e televisive, che è riscosso e le viene versato dall'Agenzia delle Entrate;

- è compresa tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sottoposti pertanto al controllo della Corte dei Conti;

- è tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di appalti, in quanto "organismo di diritto pubblico" ai sensi della normativa comunitaria in materia;

queste particolarità - già evidenziate dalla giurisprudenza di legittimità, sia pure ai limitati fini che in quella sede venivano in considerazione: Cass. 23 aprile 2008 n. 10443 - concordemente e univocamente depongono nel senso dell'inclusione della RAI nel novero degli enti pubblici;

a fronte di ciò, risultano ininfluenti le argomentazioni svolte dai ricorrenti, nella parte in cui negano l'esperibilità dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti degli amministratori e dei dipendenti della generalità delle società in mano pubblica, nel cui ambito la RAI nettamente si differenzia;

quanto poi alle deduzioni che ad essa specificamente sono riferibili, va osservato:

- l'art. 1 l. 14 gennaio 1994, n. 20, ha ampliato l'ambito della giurisdizione contabile, comprendendovi la responsabilità per danno erariale degli amministratori e dipendenti di tutti gli enti pubblici, anche "economici" (Cass. 22 dicembre 2003 n. 19667, cui si è costantemente uniformata la successiva giurisprudenza di questa Corte); non difetta dunque il requisito della *interpositio legislatoris*;

- i dubbi circa la legittimità costituzionale della norma così interpretata, formulati dai ricorrenti, sono per un verso irrilevanti, in quanto attengono in genere alle società "partecipate", per altro verso manifestamente infondati, con riguardo agli enti pubblici anche economici, ai quali va equiparata la RAI, poichè la disposizione di cui si tratta ha esteso la giurisdizione della Corte dei conti non già a indistinti "blocchi di materie", nel senso precisato da Corte cost. 6 luglio 2004 n. 204 e 11 maggio 2006 n. 191, bensì ad attività

già potenzialmente comprese nella previsione dell'art. 103 Cost., perché riferibili alla pubblica amministrazione e pregiudizievoli per le sue finanze, anche se svolte in campo economico con gli strumenti del diritto privato;

- i giudizi per i quali è stato chiesto il regolamento di giurisdizione hanno per oggetto atti riguardanti la nomina e il trattamento economico del direttore generale della RAI, il quale è preposto alla complessiva sua gestione, organizzazione e funzionamento, con competenze che si estendono a tutto il campo di operatività della società, senza alcuna esclusione per l'esercizio del servizio pubblico generale radiotelevisivo; non è dunque pertinente l'assunto dei ricorrenti, secondo cui nella RAI sarebbero presenti "due anime", corrispondi ai distinti settori in cui essa agisce (il servizio pubblico espletato in concessione, finanziato esclusivamente mediante il canone di abbonamento; l'attività imprenditoriale svolta nel libero mercato radiotelevisivo, finanziata esclusivamente mediante gli introiti pubblicitari); nè conseguentemente ostano all'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti, per i giudizi qui in considerazione, le obiezioni relative all'alterazione della concorrenza che in tale mercato ne deriverebbe, con violazione anche delle regole comunitarie, a causa dell'aggravamento della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti della RAI, rispetto a quelli delle altre imprese radiotelevisive, anche sotto il profilo del rischio di un'estensione del sindacato giurisdizionale a scelte ispirate a criteri necessariamente diversi dai canoni da osservare nella gestione del denaro pubblico;

- neppure rileva che il pagamento della sanzione pecuniaria, inflitta alla RAI dall'AGCOM - Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a causa dell'illegittimità della nomina di M.A. come componente del consiglio di amministrazione della società, non sia stato imputato al bilancio della gestione del servizio pubblico, ma a quello dell'attività commerciale; la circostanza attiene semmai alla sussistenza in concreto di un danno erariale e quindi al merito della causa, sicchè non incide sulla questione di giurisdizione; ma d'altra parte l'importo della sanzione è soltanto una delle numerose voci del danno di cui sono stati chiamati a rispondere i convenuti, consistente anche nei compensi erogati a professionisti esterni, per consulenze e pareri sulla validità di quella nomina, oltre che per la difesa nel giudizio di opposizione al provvedimento irrogativo della sanzione, nell'aumento del suo ammontare, conseguente al ritardo con cui è stata pagata, nel deterioramento dell'immagine della società, nei trattamenti economici accordati in via transattiva agli ex direttori generali;

- la previsione legislativa della possibilità di promuovere confronti dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI l'ordinaria azione civilistica di responsabilità (peraltro con il vincolo di una previa deliberazione conforme della commissione di vigilanza) non implica l'esclusione dell'esperibilità dell'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile; l'averne entrambe per oggetto il medesimo danno (peraltro con i limiti che per la seconda derivano dalla diversità dei presupposti e delle conseguenze, relativamente all'elemento soggettivo, alla sola eccezionale trasmissibilità agli eredi, alla facoltà di riduzione del quantum) non osta alla loro coesistenza, nè comporta i rischi di duplicazione del risarcimento prospettati dai ricorrenti, poichè la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicchè il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternative anzichè di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda (Cass. 24 marzo 2006 n. 6581);

- il carattere privatistico del rapporto di lavoro subordinato che lega R. E. alla RAI non lo esenta dalla giurisdizione contabile, la quale si estende alla responsabilità sia degli amministratori sia dei dipendenti degli enti pubblici;

- a proposito delle domande intese ad ottenere la dichiarazione di nullità dei negozi intercorsi tra la RAI e M.A. o altri suoi ex direttori generali, il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti ha sostenuto la tesi della sussistenza della giurisdizione del giudice contabile in base al comma 174 dell'art. 1 l. 23 dicembre 2005, n. 266, nel presupposto che riguardi tutte le azioni dirette, come nella specie, a eliminare la fonte di un danno erariale ed evitare che si aggravino;

l'assunto non è fondato, poichè la disposizione citata abilita il procuratore regionale esclusivamente a esercitare "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro 6<sup>a</sup>, titolo 2<sup>a</sup>, capo 5<sup>a</sup>, codice civile"; le azioni di nullità contrattuale esulano dunque dalle previsioni della norma, nè d'altra parte alla Corte dei conti in sede giurisdizionale è affidato il compito di prevenire danni erariali non ancora prodotti, insieme con quello di procurare il ristoro di pregiudizi già verificatisi; i principi da enunciare sono dunque:

- «Compete al giudice contabile la giurisdizione in ordine alle azioni di responsabilità amministrativa esercitate per ottenere il risarcimento dei danni che si assume essere stati cagionati alla s.p.a. RAI - Radiotelevisione italiana da componenti del suo consiglio di amministrazione e da dipendenti della stessa società e degli enti pubblici azionisti, in seguito alla nomina del direttore generale e alla conclusione di contratti attinenti al trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali»;

- «Compete al giudice ordinario la giurisdizione in ordine alle azioni esercitate per ottenere la dichiarazione della nullità da cui si assume essere affetti i contratti conclusi dalla s.p.a. RAI - Radiotelevisione italiana, attinenti al trattamento economico del direttore generale o degli ex direttori generali»;

deve dunque essere dichiarata la giurisdizione del giudice contabile in ordine alle azioni di responsabilità e del giudice ordinario in ordine alle azioni di nullità;

nulla va disposto, relativamente a queste ultime azioni, ai fini della *traslatio iudicii*, non essendo consentito al pubblico ministero contabile agire davanti al giudice ordinario (Cass. 22 Ottobre 2007 n. 22059).

(omissis)