

## **Sezione Giurisdizionale per La Regione Friuli Venezia Giulia**

N. 202 del 18 novembre 2010: Pres. Marotta – Rel. Rigoni – P.M. Spedicato - P.R. c/Illy ed altri (avv.ti Barzazi e Fusco).

**1. Competenza e giurisdizione – Corte dei conti – Regione Friuli Venezia Giulia – Giunta regionale – Deliberazione che definisce il procedimento di dismissione del patrimonio immobiliare (c.d. “cartolarizzazione) - Natura – Amministrativa – Danno erariale – Giurisdizione della Corte dei conti**

**2. Competenza e giurisdizione – Corte dei conti – Scelte discrezionali – Insindacabilità – Limiti - Fattispecie**

**3. Responsabilità – Amministrativa – Prescrizione – Decorrenza – Dall’effetto lesivo del provvedimento fonte del danno**

**4. Responsabilità – Amministrativa – “Cartolarizzazione” di beni del patrimonio immobiliare regionale – Cessione dei beni a società “veicolo”**

**5. Responsabilità – Amministrativa – Procedura c.d. di “cartolarizzazione” di beni del patrimonio immobiliare regionale – Società “veicolo” – Natura giuridica – Ente strumentale della regione**

**6. Responsabilità – Amministrativa – Disciplina generale della vendita a trattativa privata degli immobili della Regione Friuli Venezia Giulia (l. r. 57/1971) – Applicabilità alle cartolarizzazioni - Esclusione**

**7. Responsabilità – Amministrativa – “Cartolarizzazione” di beni del patrimonio immobiliare regionale – Danno – Mancata previsione di un limite minimo - Colpa grave - Esclusione**

*1. Gli atti con i quali la Regione Friuli Venezia Giulia individua il procedimento di dismissione di beni del patrimonio immobiliare hanno natura di provvedimenti amministrativi, come tali sindacabili dal Giudice contabile in sede di giurisdizione di responsabilità amministrativa.*

*2. Il divieto di sindacabilità delle scelte discrezionali, stabilito dall’art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, non esclude che la Corte dei conti possa verificare il corretto esercizio del potere discrezionale con riferimento ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, sotto il profilo della razionale e coerente utilizzazione delle risorse dell’ente e della comunità amministrata.*

*3. Sulla base del principio civilistico secondo il quale la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.), in tema di responsabilità ammini-*

*strativa per danno erariale il dies a quo dell'azione di responsabilità amministrativa coincide con la data in cui si produce l'effetto lesivo dell'azione illecita, momento nel quale il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti ha interesse ad agire; pertanto, in caso di cessione di un immobile appartenente al patrimonio regionale, il danno si produce non nella data del provvedimento di dismissione ma dell'effettiva traslazione della proprietà.*

4. *La c.d. "cartolarizzazione" dei beni immobili di proprietà pubblica realizza la conversione dei beni medesimi in valori mobiliari mediante cessione a titolo oneroso, da parte dell'ente pubblico, ad una società "veicolo" appositamente costituita la quale, per assicurarsi le somme necessarie per l'acquisto dei beni stessi, emette dei valori mobiliari (titoli) che colloca sui mercati finanziari.*

5. *La società "veicolo", attraverso la quale la Regione Friuli Venezia Giulia provvede alle operazioni di cartolarizzazione, è una società di capitali (nella specie a responsabilità limitata) di natura sui generis, che esercita funzioni pubblicistiche; detta società ha natura di ente strumentale della Regione, di talché gli immobili sono acquisiti in proprietà dalla società veicolo mediante un atto amministrativo che destina alla medesima i beni in un patrimonio separato rispetto all'ente pubblico così attuando un processo di "sdemanializzazione" dei beni stessi con passaggio al patrimonio disponibile, con la conseguenza che la società si attegga quale mandataria a vendere.*

6. *La legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 57/1971, di disciplina generale della vendita a trattativa privata degli immobili regionali, mediante il sistema delle offerte al ribasso per un massimo di tre decrementi e nella misura non inferiore all'ottantacinque per cento del valore determinato da un apposito organo tecnico regionale, non è applicabile alle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare regionale regolamentate con la successiva L.R. 3/2002, disciplina complessiva della cartolarizzazione.*

7. *Non sussistono i presupposti della colpa grave per danno erariale dei componenti della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia che hanno deliberato le modalità di vendita dei beni regionali oggetto di cartolarizzazione senza prevedere un valore minimo di cessione dopo l'esperimento infruttuoso delle aste, in assenza di una norma regionale che lo preveda.*

## **DIRITTO**

1) ***Sull'eccezione di carenza della giurisdizione contabile nei confronti di atti di diretta attuazione dell'indirizzo politico regionale.***

Il convenuto ILLY Riccardo solleva l'eccezione di carenza di giurisdizione contabile in merito alla fattispecie oggetto dell'odierno giudizio sul presupposto che l'ipotesi di respon-

sabilità per danno erariale, contestata dalla Procura attrice, riguarderebbe atti di diretta attuazione dell'indirizzo politico regionale.

Richiama la sentenza del T.A.R. Lazio, III sezione, n. 5404 del 30.06.2005 avente ad oggetto l'impugnazione dei decreti ministeriali di attuazione delle operazioni di cartolarizzazione nascenti dall'art. 4 D.L. n. 351 del 25 settembre 2001, convertito – con modificazioni – in L. 23 novembre 2001, n. 410 e, in particolare, i decreti con i quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva scelto gli istituti finanziari per la collocazione delle quote del fondo immobiliare e per il finanziamento dell'operazione (in sostanza per rivestire il ruolo di *advisor* dell'operazione), nonché i decreti con i quali erano stati individuati gli immobili da trasferire al Fondo Immobiliare Pubblico onde completare la dismissione.

Il Collegio non ritiene che la citata sentenza possa in qualche modo presentare analogie al caso in esame, in quanto la fattispecie sottoposta al T.A.R. non è sovrapponibile a quella attualmente sottoposta al giudizio di questa Corte.

Nella predetta decisione il Giudice Amministrativo di primo grado aveva effettivamente definito i decreti ministeriali come attuativi del programma normativo descritto nell'ambito del D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001, ma tale qualificazione appare strumentale al rigetto della censura di difetto di motivazione sollevata da parte ricorrente onde ottenere l'annullamento. In questo senso la stessa sentenza del T.A.R. Lazio n. 5404/2005 osserva che i decreti ministeriali impugnati "traggono origine dalla stessa legge che ha puntualmente descritto le operazioni relative alla dismissione" e proprio per tale caratteristica contengono "una esauriente premessa rispetto al contenuto propriamente dispositivo ...". La premessa è dunque contenuta nella stessa norma, ed è tale da giustificare i presupposti di fatto e di diritto sottesi all'emanazione degli atti, dichiarati pertanto dal T.A.R. privi del contestato difetto di motivazione.

Quanto al secondo profilo circa la definizione della scelta di operare la dismissione e le modalità attuative quali atti politici insindacabili, che, a detta della difesa di ILLY Riccardo, impedirebbe la giurisdizione del Giudice Contabile, il Collegio osserva che tale affermazione va contestualizzata nella censura per eccesso di potere sollevata avanti al Giudice Amministrativo dei predetti decreti ministeriali nell'ambito della decisione del T.A.R. Lazio n. 5404/2005. In particolare, analizzando la menzionata decisione, essa nasce dalla contestazione del fatto che la parte ricorrente in quel giudizio aveva criticato la motivazione della vendita degli immobili ad uso strumentale degli enti pubblici ritenendola carente sul piano dell'asserito presupposto economico dell'operazione, ovvero il loro "costo implicito" superiore all'eventuale locazione degli stessi immobili (c.d. *sale and lease back*) da parte degli stes-

si enti utilizzatori.

Tuttavia detta considerazione non era finalizzata a definire la natura dell'atto impugnato, quanto piuttosto a motivare il rigetto della censura. Il T.A.R. Lazio aveva infatti dichiarato l'insindacabilità della scelta di dismissione immobiliare solamente sotto il profilo dell'esistenza o meno di un eccesso di potere derivante da un presunto errore di calcolo per errata valutazione circa la convenienza economica dell'operazione in generale, in un'ottica di riutilizzazione degli immobili strumentali da parte degli enti pubblici non più come proprietari, ma come locatari.

Del resto il Consiglio di Stato con la decisione n. 410/2008, emessa in secondo grado per la riforma della citata sentenza del T.A.R. Lazio n. 5404/2005, nel dichiarare irricevibile l'appello principale per mancato rispetto del termine abbreviato, non esita a definire i decreti ministeriali realizzativi della dismissione di immobili degli enti previdenziali quali provvedimenti amministrativi appartenenti alla categoria contemplata dall'art. 23 bis, comma 1, lett. e) legge n. 1034/1971 ("provvedimenti relativi alle procedure di privatizzazione o dismissione di beni pubblici"), come tali implicitamente sindacabili dal Giudice Amministrativo e, per corrispondenza sistematica, anche dal Giudice Contabile.

## **2) *Sull'eccezione d'insindacabilità delle scelte discrezionali***

I convenuti costituiti in giudizio eccepiscono l'insindacabilità da parte del Giudice Contabile della procedura di alienazione degli immobili nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione.

Sostengono che la deliberazione della Giunta Regionale del 26.03.2004, n. 721, ed in particolare il punto 4 lett. e) nonché l'Allegato 8, dove rispettivamente si stabiliscono le modalità e le procedure di vendita degli immobili e la disciplina delle procedure competitive articolate su più fasi gestite da un'apposita Commissione, sia frutto di decisioni di natura discrezionale e come tale non sindacabile dalla Corte dei conti ex art.1, comma 1. Legge 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, D.L. n. 543/1996, convertito in legge n. 639/1996.

L'eccezione è infondata.

Questo Collegio osserva che effettivamente sussiste un principio generale di non sindacabilità nel merito delle scelte effettuate da una Pubblica Amministrazione nella piena discrezionalità ad essa riconosciuta dal sistema costituzionale.

Detta norma trae origine dall'esigenza di mantenere il distacco e la giusta distanza tra poteri dello Stato, in quanto la Corte dei conti non può sostituirsi all'amministrazione nella valutazione delle priorità e delle modalità attuative della funzione esecutiva, proprio per la netta separazione dei poteri pubblici che vieta una sovrapposizione del Giudice Contabile

sull'apparato amministrativo-burocratico.

Si osserva tuttavia che tale divieto trova un limite nella possibilità di verifica della rispondenza dell'attività ai criteri costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, non senza un dovuto richiamo ai principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'amministrazione pubblica, sotto il profilo della razionale e coerente utilizzazione delle risorse della collettività.

In altri termini alla Corte dei conti spetta la verifica giudiziale sul *corretto esercizio* del potere discrezionale sulla base di parametri esterni (quali la competenza e la materia) e interni (rapporto tra fine istituzionale e fine concreto, congruità e proporzionalità delle scelte, rispetto dei principi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione, cfr. Corte dei conti, Sez. III App., sentenza 15.01.2007, n. 16). In buona sostanza si afferma il diritto-dovere della Corte dei conti di verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, onde dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti dall'amministrazione solo nell'ipotesi di assoluta e incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini (Cass. SS.UU., sentenza n. 33/2001, n. 6851/2003 e n. 4956/2005).

Va quindi affermata la piena sindacabilità dei provvedimenti della Giunta Regionale emessi in attuazione della L.R. 3/2002.

### 3) ***Sull'eccezione di prescrizione***

Va rigettata l'eccezione di prescrizione dell'azione contabile per decorso del termine quinquennale dalla data di verifica del danno.

Tutti i convenuti sostengono che sia maturata detta prescrizione, avendo la Procura Contabile identificato quale fonte del danno la deliberazione n. 721 del 26.03.2004 e, successivamente, per aver atteso fino a novembre 2009 per la notificazione dell'invito a dedurre.

In realtà il *dies a quo*, per un condivisibile orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Riunite di questa Corte, coincide con l'effettiva verifica del fatto dannoso che consiste non solo nell'azione che si reputa illecita, ma, soprattutto, con l'effetto lesivo della stessa.

Pertanto se questi due momenti non sono temporalmente coincidenti, assume rilievo il momento produttivo del danno in quanto solo da quel momento la Procura Contabile ha interesse ad agire (Corte dei conti, SS.RR., sentenza 25 ottobre 1996, n. 62/A). In caso contrario si produrrebbe l'effetto paradossale del decorso del termine prescrizione per danni collegati ad azioni in sé lecite (quali l'assunzione e la votazione di deliberazioni di organi collegiali posti al vertice di enti pubblici) laddove il danno effettivo si producesse, per effetto della predetta azione, al di là del quinquennio.

Nella fattispecie la contestazione della Procura attrice

trae origine dalla deliberazione della Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia del 26.03.2004, n. 721, ma l'evento dannoso si sarebbe prodotto a seguito della cessione dell'immobile di Tarvisio.

In particolare si deve individuare come *dies a quo* il 4 gennaio 2008, giorno in cui l'apposita Commissione istituita presso Gestione Immobili s.p.a. ha dichiarato l'aggiudicazione definitiva dell'ex caserma della Guardia di Finanza di Tarvisio a STEDA s.p.a. per la somma di euro 295.000,00, impegnando la mandataria (e società veicolo) P.R.IM.A. s.r.l. alla conclusione della compravendita immobiliare.

Il successivo rogito notarile del 23 aprile 2008 costituisce invece un adempimento obbligatorio della conclusione formale della compravendita in favore dell'aggiudicataria, come previsto dagli artt. 4 e 5 del disciplinare d'asta.

Solo dunque a partire dal 4 gennaio 2008 decorre il termine di cui all'art. 1, comma 2, legge 14 gennaio 1994, n. 20.

#### 4) **Nel merito**

La questione sottoposta all'esame della Sezione Regionale consiste in un presunto danno erariale sofferto dalla Regione Friuli Venezia Giulia a seguito dell'adozione della deliberazione della Giunta Regionale n. 721/2004 la quale, nell'ambito della procedura di cartolarizzazione immobiliare del patrimonio dell'ente, non avrebbe previsto una soglia minima di prezzo nella terza fase di vendita a trattativa privata.

La predetta mancanza, generata dalla colpa grave dei componenti della Giunta, avrebbe determinato, a detta dell'organo requirente, un danno erariale nell'ambito della dismissione dell'ex Caserma della Guardia di Finanza di Tarvisio, ceduta alla società STEDA s.p.a. per un prezzo di euro 295.000,00 laddove, applicando i criteri enunciati dalla L.R. n. 57/1971, detto ammontare sarebbe stato individuato in non meno di euro 489.600,00, in rapporto ai ribassi indicati nei precedenti avvisi d'asta.

Il danno erariale contestato ai convenuti, componenti della Giunta Regionale che ha votato la deliberazione n. 721/2004, è stato quantificato dalla Procura Regionale in complessivi euro 196.400,00, somma corrispondente alla differenza tra l'importo minimo ricavabile dall'applicazione della citata legge regionale e l'effettivo prezzo di vendita dell'immobile.

1. Si ritiene utile soffermarsi su alcune questioni di diritto che costituiscono la regolamentazione della fattispecie all'esame della Corte.

1.1 La cartolarizzazione (traduzione del termine anglosassone *securitization*) costituisce una tecnica finanziaria complessa tesa a realizzare un processo attraverso il quale attività finanziarie a rendita differita (crediti o altre attività fi-

nanziarie illiquide con *cash flow* regolare nel decorso del tempo) o attività non finanziarie (beni immobili) vengono convertite in prodotti finanziari rappresentati da titoli negoziabili sul mercato (*Asset Backed Securities – ABS*) attraverso la cessione ad un soggetto terzo (*Special Purpose Vehicle – SPV*) che ha il compito specifico della negoziazione dei predetti titoli.

In altri termini con la cartolarizzazione, introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge n. 130/1999, si procede alla trasformazione dei beni in valori mobiliari. Detti beni vengono ceduti a titolo oneroso da parte di un soggetto (*originator*) ad una società veicolo (SPV) appositamente costituita la quale, per assicurarsi le somme necessarie per l'acquisto dei beni stessi, emette dei valori mobiliari (titoli) che colloca sui mercati finanziari. In questo modo il cedente registra immediatamente un flusso attivo corrispondente al valore dei beni ceduti, che gli viene corrisposto dalla società veicolo, mentre la remunerazione dei titoli (rimborso del capitale ed interessi) avviene con i flussi finanziari generati dai beni ceduti, e pertanto, a seconda della tipologia di *securitization* adottata, con la riscossione dei crediti o con la gestione e vendita dei beni immobili.

Nella cartolarizzazione non si eliminano completamente i rischi connessi alla gestione o alla vendita dei beni ceduti, ma si procede di fatto ad una "polverizzazione" del rischio con una ripartizione dello stesso sulla pluralità degli investitori.

1.2 La cartolarizzazione degli immobili, che costituisce una delle fonti delle entrate degli enti pubblici, è stata per la prima volta disciplinata dal D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001. Con questa tecnica finanziaria si realizza, di fatto, una sorta di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico previa sdemanializzazione. La legge n. 410/2001 prevedeva la costituzione di società a responsabilità limitata ad opera del Ministero dell'Economia e delle Finanze aventi come oggetto esclusivo la realizzazione delle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici. La citata norma disciplinava, sostanzialmente, tre fasi nella complessa operazione finanziaria: a) la pubblica amministrazione proprietaria dei beni da cartolarizzare (*originator*) cedeva alla società veicolo (SPV) gli immobili dietro pagamento di un corrispettivo; b) la società veicolo finanziava l'acquisto mediante l'emissione di titoli collocabili sul mercato o presso investitori istituzionali privati; c) i titoli erano acquistati dagli investitori che valutavano non tanto le garanzie di solidità della SPV emittente, quanto la natura e la consistenza del portafoglio sottostante rappresentato dai beni ceduti.

In questo scenario la società veicolo ha, di fatto, un rischio estremamente ridotto di fallimento e conserva caratte-

ristiche di spiccata indipendenza rispetto all'*originator*.

1.3 Con la Legge Finanziaria 2003 (legge n. 289/2002) anche Regioni, Province, Comuni e gli altri enti locali sono autorizzati ad effettuare operazioni di cartolarizzazione dei propri patrimoni immobiliari costituendo (o promuovendone la costituzione anche mediante "soggetti terzi") apposite società a responsabilità limitata aventi come oggetto specifico ed esclusivo l'intermediazione nelle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare.

Sostanzialmente, con la *securitization*, gestione e vendita degli immobili avviene attraverso la società veicolo e non direttamente da parte dell'ente pubblico. Inoltre gli immobili sono acquisiti in proprietà dalla società veicolo mediante un atto amministrativo che destina alla medesima i beni in un patrimonio separato rispetto all'ente pubblico. La semplice inclusione dei beni immobili demaniali nell'atto amministrativo (sotto forma di decreto) di trasferimento alla società veicolo produce di fatto una "sdemanializzazione" dei beni stessi con passaggio al patrimonio disponibile degli enti pubblici. Peraltro il ricavato della vendita degli immobili perviene, al termine delle operazioni descritte, all'ente originariamente titolare del bene, con la detrazione delle commissioni e delle spese. Questa destinazione finale del ricavato della vendita induce a ritenere che la società veicolo non sia un proprietario vero e proprio ma piuttosto un mandatario a vendere. In altri termini è coerente con il sistema e con l'articolata procedura di cartolarizzazione ipotizzare una sorta di proprietà formale (in capo alla *Special Purpose Vehicle*) ed una proprietà sostanziale dell'immobile (in capo all'ente pubblico cedente), come si può ricavare dalla disciplina normativa di base sulle cartolarizzazioni, contenuta nel D.L. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001.

2. Dopo aver delineato per sommi capi le fasi e le caratteristiche peculiari della procedura di cartolarizzazione dei beni immobili degli enti pubblici, il Collegio ritiene utile, alla luce delle eccezioni sollevate dalle parti convenute, soffermarsi sulla natura giuridica della società veicolo (e di P.R.IM.A. s.r.l. in particolare).

2.1 A giudizio della Corte le società veicolo (*SPV*), pur essendo formalmente delle società commerciali di capitali (nella fattispecie sottoposta ad esame si tratta di una società a responsabilità limitata, come espressamente previsto dall'art. 84 legge 27.12.2002, n. 289), possiedono, di fatto, una natura giuridica del tutto *sui generis*. Infatti non si tratta di vere e proprie società lucrative perché non nascono con l'obiettivo privatistico dell'esercizio di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili (come richiede l'art. 2247 c.c. per il fenomeno societario), in quanto è evidente l'interesse pubblico sottostante che le stesse perseguono con l'attività di cartolarizzazione. Come già affermato da recenti pronunce

della Corte dei conti (Sez. Campania, n. 1494/2010) non va dimenticato il ruolo particolare delle società veicolo che esercitano funzioni pubblicistiche nell'interesse generale, in quanto la cartolarizzazione costituisce un'attività strumentale ad un processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare rivolto ad un risanamento dei bilanci dell'ente pubblico.

Si può quindi riconoscere nelle *SPV* la natura giuridica di società di diritto speciale poiché alle caratteristiche tipiche delle società lucrative si sommano particolari connotati attinenti alla funzione pubblica di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali. Quindi dette società, pur avendo la forma e il funzionamento delle società di capitali, da queste si devono necessariamente differenziare per la persistenza del vincolo d'interesse pubblico di ottimizzazione del patrimonio immobiliare finalizzato alla realizzazione del miglior introito possibile per conto dell'ente, che di fatto si traduce in una massimizzazione delle entrate.

2.2 Analizzando il caso concreto si pone in evidenza che la società veicolo P.R.IM.A. s.r.l., incaricata dalla Regione Friuli Venezia Giulia ad effettuare le operazioni di cartolarizzazione e beneficiaria del trasferimento in proprietà degli immobili oggetto della dismissione con atto pubblico del 8.04.2004, debba considerarsi a tutti gli effetti un ente strumentale per la realizzazione di taluni fini generali dell'ente regionale, e in particolare per la realizzazione di utili da imputare all'attivo del bilancio regionale tramite la dismissione di parte del patrimonio immobiliare.

Infatti l'oggetto esclusivo di P.R.IM.A. s.r.l. è costituito dalla cartolarizzazione degli immobili regionali per rispondere alla finalità pubblica della maggiore speditezza, efficienza, efficacia ed economicità delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Inoltre si riconosce a P.R.IM.A. s.r.l. una connotazione pubblicistica sotto l'aspetto funzionale della realizzazione di un fine istituzionale, anche se la citata s.r.l. non risulta partecipata in maniera totalitaria da soggetti pubblici (infatti dall'Allegato n. 3 della deliberazione n. 721/2004 si evince che, oltre alla Regione Friuli Venezia Giulia, le quote societarie sono detenute, senza indicazioni quantitative, anche da tale *Stichting Aquila*, soggetto in relazione al quale null'altro emerge dagli atti di causa sia in merito alla sua composizione sia in merito alla sua nazionalità).

L'"anomalia" delle società veicolo è stata posta in evidenza dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, 30.01.2006, n. 308) laddove si evidenzia che la loro attività deve considerarsi strettamente "funzionalizzata al perseguimento delle finalità di pubblico interesse" e, sebbene abbiano natura formalmente privatistica (essendo costituite nella forma delle società di capitali), è evidente il carattere strumentale rispetto al perseguimento di finalità pubblicistiche e

l'esistenza di una disciplina derogatoria rispetto a quella propria dello schema societario. Il Supremo Consesso amministrativo afferma quindi che la società veicolo "rappresenta lo strumento operativo in concreto individuato dal Legislatore per il soddisfacimento della esigenza pubblicistica ... di dismissione ... del patrimonio immobiliare pubblico" garantendo al tempo stesso speditezza ed efficienza nel reperimento delle risorse per l'erario cui in fin dei conti l'intera manovra è finalizzata.

2.3 A conferma della natura peculiare della società veicolo si rileva che la Suprema Corte, nell'affermare la giurisdizione del giudice amministrativo ex art. 23 bis, legge n. 1034/1971, introdotto dall'art. 4 legge 205/2000 per le controversie che scaturiscono dalla procedura di cartolarizzazione, ha sottolineato che la società veicolo ha uno specifico scopo di pubblico interesse che si evince dalla funzione dell'operazione, destinata a contribuire efficacemente ad un rapido risanamento dei conti pubblici.

Non solo: con l'atto di trasferimento in proprietà del 8.04.2004, a conferma del ruolo meramente esecutivo di P.R.IM.A. s.r.l., è stato concordato un prezzo "iniziale" da corrispondersi alla data di emissione dei titoli della cartolarizzazione (prestabilito in euro 42.000.000,00), e un prezzo "differito" corrispondente alla differenza, se positiva, tra il ricavo netto effettivo derivante alla società veicolo dalla gestione e dalla vendita degli immobili e quanto dovuto per il rimborso dei titoli e degli altri oneri dell'operazione. Questa differenza è stata quantificata, al termine delle operazioni, in euro 12.000.000,00, originando quindi un introito complessivo pari ad euro 60.000.000,00, somma corrispondente al target posto dalla Regione per considerare conveniente l'intera procedura. La scelta di tale obiettivo emerge infatti dalla stessa deliberazione n. 721/2004, ove si prevede al punto 3) la stipulazione di un "contratto di supporto di credito" con cui la Regione garantisce alla società veicolo l'adempimento delle obbligazioni di pagamento alla scadenza, per una somma complessiva di euro 60.000.000,00, corrispondente quindi all'introito auspicato in sede regionale.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte si può affermare che P.R.IM.A. s.r.l., nell'ambito dell'operazione generale di cartolarizzazione ed in virtù dell'interesse pubblico perseguito dalla stessa rinvenibile nella ricerca del miglior ricavo, rivesta la qualifica di ente strumentale dell'ente regionale.

3. Va pertanto confutata la tesi difensiva in base alla quale la vendita non riguarderebbe un bene regionale, ma un immobile di proprietà della società veicolo. Infatti il trasferimento del complesso dei beni immobili regionali attuato con atto del 8.04.2004 non costituiva un mero acquisto della proprietà degli immobili da parte della società a responsabili-

tà limitata per scopi privatistici, ma si inseriva nell'ambito dell'operazione pubblicistica di cartolarizzazione il cui obiettivo era il conseguimento della maggiore economicità ed efficienza nella realizzazione di una consistente voce delle entrate regionali.

3.1 A conferma del sostanziale vincolo esistente tra la società veicolo e l'ente Regione basta considerare che le modalità di vendita da parte di P.R.IM.A. s.r.l. non potevano avvenire liberamente, con riconoscimento dell'autonomia contrattuale che va riconosciuta a ciascun soggetto privato nell'ambito della gestione del proprio patrimonio, ma unicamente in base alle indicazioni fornite dalla Giunta Regionale secondo quanto previsto dall'art. 84, comma 3, Legge n. 289/2002 che richiama l'art. 3, comma 1, D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001 (in particolare nella parte che affida a delibere regionali il compito di individuare le modalità di valorizzazione e rivendita degli immobili trasferiti alle SPV).

Pertanto in tutte le fasi dell'operazione di cartolarizzazione la società P.R.IM.A. s.r.l. era tenuta all'osservanza delle norme pubblicistiche che disciplinano detta attività.

E' quindi destituita di ogni fondamento la tesi difensiva che sostiene la piena autonomia della società P.R.IM.A. s.r.l., e il conseguente svincolo dalle modalità di vendita previste dalle leggi statali e regionali, quale cessionaria dei beni immobili e quindi "proprietaria" dell'ex Caserma della Guardia di Finanza di Tarvisio.

4. Va ora affrontata la questione relativa all'applicabilità della L.R. n. 57/1971 alle operazioni di cartolarizzazione, nonostante le intervenute L.R. n. 3/2002 e legge statale n. 289/2002.

4.1 La Procura attrice sostiene che la L.R. n. 57/1971 fornisca principi di ordine generale in ordine alla vendita a trattativa privata degli immobili regionali e come tali applicabili anche alle operazioni di cartolarizzazione disposte dalle disposizioni di legge successive.

In altri termini l'attrice asserisce che i criteri di cui all'art. 6 L.R. 57/1971 (trattativa privata dell'immobile inventato mediante il sistema delle offerte al ribasso per un massimo di tre decrementi e nella misura non inferiore all'ottantacinque per cento del valore determinato da un apposito organo tecnico regionale) dovevano trovare applicazione in quanto principi generali anche nel corso delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare regionale regolamentate con la successiva L.R. 3/2002.

4.2 A giudizio del Collegio la tesi attorea non convince.

Il rapporto tra le due norme regionali va senza dubbio inquadrato nel sistema di successione delle norme giuridiche di pari grado nel tempo, in modo da verificare se, in concreto, la norma del 1971 costituisca o meno una sorta di artico-

lato di principio per tutte le alienazioni immobiliari provenienti dalla Regione, comprese quelle effettuate nell'ambito della procedura di cartolarizzazione.

E' ben vero che la L.R. n. 57/1971 ("Disposizioni speciali in materia di finanza regionale"), nel Capo II (alienazione ed acquisto di beni patrimoniali) disciplina minuziosamente la vendita a trattativa privata degli immobili regionali nei termini sopra descritti. Tuttavia la stessa disposizione, peraltro novellata dall'art. 12 della L.R. n. 11/1999, va interpretata collocandola nell'ambito della realtà giuridica del tempo in cui è stata promulgata.

Infatti l'art. 7 della legge n. 57/1971 sembra riferirsi alle alienazioni singole ed estemporanee di beni immobili regionali, appartenenti al patrimonio disponibile e quindi a dismissioni di singoli beni oggetto di apposita procedura di vendita decontestualizzata da operazioni di carattere generale di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, tanto più se finalizzate al risanamento del bilancio dell'ente.

A conferma dell'interpretazione fornita dal Collegio si osserva che l'art. 6, comma 7, della L.R. 57/1971 prevede che la trattativa privata mediante il sistema delle offerte a ribasso non possa eccedere il cinque per cento del corrispettivo stabilito da un apposito organo tecnico regionale, il quale dunque è tenuto a procedere alla stima di ogni singolo immobile posto in vendita, con ciò confermando la lettura che vuole questa norma scollegata da un procedimento collettivo di dismissione del patrimonio immobiliare, ma rivolta all'alienazione di singoli cespiti immobiliari.

La successiva legge n. 3/2002, che ha trovato il conforto nella Legge Finanziaria 2003 (legge 27.12.2002, n. 289), si riferisce, invece, ad una più vasta operazione articolata di dismissione di un complesso di beni immobili mediante la cartolarizzazione, con l'appoggio alla società veicolo che, di fatto, si occupa della collocazione sul mercato dei titoli. Con quest'ultima disposizione si demanda ad un decreto del Direttore Regionale degli Affari Finanziari e del Patrimonio, previa deliberazione della Giunta Regionale, la determinazione del prezzo iniziale corrisposto alla Regione dalla società veicolo per tutti i beni oggetto della procedura, le caratteristiche dell'intera operazione di cartolarizzazione, l'immissione della società veicolo nel possesso dei beni immobili trasferiti e, soprattutto, le modalità per la rivendita dei beni immobili trasferiti. E proprio in virtù di questa norma che la deliberazione della Giunta Regionale n. 721/2004 ha autorizzato il Dirigente preposto alla determinazione, tra le altre cose, delle modalità di rivendita degli immobili oggetto della dismissione. In ottemperanza a tale disposizione il Direttore centrale del Patrimonio e dei Servizi Generali con decreto n. 711 del 3.05.2004 ha approvato il contratto con cui l'incarico di vendita degli immobili è stato conferito da P.R.IM.A. s.r.l. a Ge-

stione Immobili Friuli Venezia Giulia s.p.a..

4.3 Si può quindi ritenere che la disciplina complessiva della cartolarizzazione, come prevista dalla L.R. n. 3/2002, si riferisca ad un'ipotesi diversa e di maggior ampiezza rispetto alla disposizione di cui alla L.R. n. 57/1971, che di fatto non prevede alcuna norma di principio sulle alienazioni immobiliari comunque disposte nell'articolata procedura di dismissione.

Nel rapporto tra le due norme regionali non sembra ravvisarsi alcuna imposizione di regole di principio da parte della L.R. 57/1971 sulla disciplina della cartolarizzazione immobiliare di cui alla L.R. 3/2002, proprio per il fatto che trattasi di disposizioni di legge che si applicano a fattispecie del tutto estranee tra loro, originate da presupposti completamente diversi.

In sintesi questa Corte ritiene che la L.R. n. 57/1971 disciplini l'ipotesi della vendita di un singolo bene con garanzie di realizzo, consistenti nell'autorizzazione espressa della Giunta Regionale per la singola operazione e le cautele da adottarsi nella fase eventuale della trattativa privata, e che invece la L.R. n. 3/2002 regoli la dismissione di un insieme di beni allo scopo di conseguire nei fatti un risanamento finanziario. In quest'ultimo caso si opera una regolamentazione, ad ampio spettro, dell'articolata operazione e della gestione di ampie parti del patrimonio immobiliare dell'ente regionale, la cui finalità esplicita è la realizzazione di utili al fine del risanamento delle finanze regionali.

5. In merito alla separazione dei patrimoni tra ente pubblico e società veicolo dopo l'apporto dei beni immobili, che impedirebbe alla Regione di dolersi dell'incongruità del prezzo di vendita secondo quanto sostenuto dal convenuto ILLY Riccardo, questa Corte ritiene che si tratti di una questione priva di pregio e del tutto inconferente rispetto all'effettiva materia del contendere.

5.1 E' ben vero che la segregazione patrimoniale, prevista dall'art. 2, commi 1 e 2, D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001, (norme richiamate dall'art. 1, comma 22, L.R. n. 3/2002 in quanto compatibili con le operazioni di cartolarizzazione immobiliare previste dalla Regione Friuli Venezia Giulia) si attua in relazione alle obbligazioni sorte nei confronti dei portatori dei titoli, dei concedenti i finanziamenti e di ogni altro creditore nell'ambito di ciascuna operazione.

Si osserva, tuttavia, che l'azione intrapresa dalla Procura Contabile riguarda l'eventuale responsabilità amministrativo-contabile, nei confronti della Regione, dei componenti della Giunta per aver deliberato le modalità di vendita senza aver previsto un valore minimo nella terza fase dopo l'esperimento infruttuoso delle aste.

In altri termini l'azione contabile non è stata promossa a vantaggio della Regione nella veste di portatrice di titoli o finanziatrice in quanto possibile danneggiata dall'incongruità

del prezzo di alienazione del singolo immobile, ma in quanto penalizzata dall'incompleta previsione delle modalità di alienazione nella terza fase per colpa grave dei convenuti, all'epoca Presidente della Giunta ed Assessori regionali.

6. L'ulteriore contestazione sollevata dalla Procura Contabile nei confronti dei componenti della Giunta Regionale che hanno votato la deliberazione n. 721/2004 riguarda il mancato rispetto dei principi di economicità e di buona amministrazione per la mancata previsione di un prezzo minimo di vendita degli immobili *anche in assenza di una norma regionale in tal senso*.

6.1 La Procura sostiene che, anche a prescindere dalla violazione della L.R. n. 57/1971, la deliberazione n. 721/2004 è irrazionale, illogica, illegittima non solo per violazione di legge, ma anche per eccesso di potere in spregio ai principi di cui all'art. 97 Cost..

Nella deliberazione n. 721/2004 l'organo requirente ravvisa una volontà a vendere gli immobili oggetto della cartolarizzazione indipendentemente da una convenienza oggettiva per l'Amministrazione regionale e senza la previsione che i lotti invenduti potessero rientrare nel patrimonio dell'ente pubblico.

In questo l'attrice rileva, implicitamente, un secondo motivo di contestazione di danno erariale.

6.2 Anche sotto questo profilo la tesi attorea non appare convincente.

6.3 Ad un'analisi approfondita della deliberazione oggetto del presente giudizio si può agevolmente rilevare che la procedura di cartolarizzazione immobiliare è stata compiutamente disciplinata in ogni sua fase, anche nella parte relativa alle modalità di vendita degli immobili.

La deliberazione n. 721/2004 si occupa nel dettaglio della complessa attività di dismissione immobiliare e definisce anticipatamente gran parte delle fasi e degli elementi dell'operazione, tra cui la stipulazione di un contratto di supporto di credito a scopo di garanzia con il quale la Regione si impegna a garantire P.R.IM.A. s.r.l. all'adempimento delle obbligazioni connesse ai titoli, la determinazione del "prezzo iniziale" e la destinazione dell'eventuale residuo, le attività di gestione degli immobili, il corrispettivo al gestore nonché le procedure di vendita degli immobili.

Sia l'attività di gestione degli immobili che le vendite sono state affidate direttamente dalla Giunta a Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia s.p.a. nella stessa deliberazione n. 721/2004, senza alcuna procedura selettiva.

Ai fini del presente giudizio, dunque, appaiono di sicuro interesse gli allegati sub 7 e 8, rispettivamente aventi ad oggetto la gestione degli immobili da dismettere e le modalità di vendita.

6.4 In definitiva i soggetti partecipanti all'operazione di

cartolarizzazione sono stati la Regione, la società veicolo P.R.IM.A. s.r.l. e Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia s.p.a..

I rapporti tra l'ente regionale e P.R.IM.A. s.r.l. (a prescindere dal controllo esercitato dalla Regione in virtù della partecipazione nella compagine sociale della società veicolo, di cui peraltro non si conosce, dagli atti di causa, l'esatta consistenza) sono stati regolati dall'atto di trasferimento immobili del 8.04.2004, mentre i rapporti tra la società veicolo e Gestione Immobili FVG s.p.a. trovano la loro disciplina nel contratto di gestione vendite del 5.05.2004.

6.5 Chiarito questo aspetto della vicenda, si deve sottolineare che le fasi di vendita degli immobili sono state compiutamente disciplinate dall'Allegato n. 8. In questo documento la terza fase di vendita, che interveniva dopo che le cinque aste complessive esperite nella prima e nella seconda fase erano andate deserte, è stata tratteggiata dettagliatamente: il lotto invenduto veniva offerto in vendita dopo la sollecitazione di un'offerta d'acquisto da parte di un potenziale acquirente; l'offerta era pubblicata sul B.U.R. e, se non pervenivano altre offerte, il bene veniva aggiudicato all'offerente mentre, se vi erano offerte incrementative, il lotto veniva aggiudicato all'offerente che presentava l'importo più elevato. In sostanza non si trattava di una trattativa privata vera e propria, bensì, come correttamente rilevato dalla Guardia di Finanza nell'annotazione di polizia erariale del 5 agosto 2009, di una gara informale sia pure senza una disciplina chiara ed organica. Nel caso in esame si è giunti all'aggiudicazione del bene ad un soggetto (STEDA s.p.a.) che, nell'ambito della farraginosa ed articolata procedura, ha di fatto presentato l'offerta effettivamente più conveniente.

L'intera attività risulta documentata nei verbali del 3 e del 4 gennaio 2008, in cui la Commissione aggiudicatrice istituita presso la Gestione Immobili s.p.a. attesta di aver ricevuto un'offerta di acquisto dell'ex Caserma di Tarvisio (lotto 13 dell'operazione di cartolarizzazione) di euro 290.000,00 in data 19 dicembre 2007, di aver effettuato le pubblicazioni dell'avviso di ricevuta offerta sui quotidiani e sul B.U.R., nonché l'avvenuto deposito, alle ore 16.56 del 3.01.2008, di una seconda offerta di euro 295.000,00, somma più elevata della precedente che determinerà l'aggiudicazione dell'immobile a STEDA s.p.a..

Formalmente, quindi, le disposizioni per la vendita nella terza fase enunciate nell'Allegato n. 8 della deliberazione n. 721/2004 sono state seguite dalla società delegata alla vendita dei beni.

6.6 Il Collegio osserva che effettivamente nell'Allegato n. 8 non si menziona alcun correttivo per impedire l'aggiudicazione di immobili nella terza fase a prezzi irrisori se non addirittura a fronte di un'offerta *nummo uno*.

Tuttavia non sembra che si possa contestare alla Giunta Regionale alcuna mancanza nel non aver previsto nella deliberazione n. 721/2004 il tetto minimo per la cessione dell'immobile.

Infatti osservando l'intera disciplina normativa delle cartolarizzazioni immobiliari si nota come il Legislatore nazionale sia stato costretto più volte a modificare i decreti ministeriali che disponevano il trasferimento dei beni immobili alle società veicolo o le modalità di vendita dei beni da cartolarizzare.

In particolare, a titolo di esempio, si osserva che il D.M. 18 dicembre 2001, concernente la cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali, è stato sostanzialmente modificato dal D.M. 17 marzo 2003 nella parte relativa alla vendita dei beni nelle aste successive alla prima, con l'inserimento della previsione di un gradimento da parte della società veicolo circa l'opportunità di accettare o meno le offerte ritenute non convenienti e di non procedere all'aggiudicazione. Allo stesso modo, nell'ambito della seconda cartolarizzazione nazionale, il D.M. 21 novembre 2002 (che reca: "Modalità e procedure di vendita dei beni immobili trasferiti alla società di cartolarizzazione"), il quale prevedeva la vendita dei beni immobili non abitativi rimasti invenduti nelle prime due aste in aste successive senza prezzo base, è stato successivamente modificato dall'art. 5 del D.M. 7 novembre 2003 nella parte riguardante la vendita degli immobili inoptati e invenduti a seguito della seconda asta con la previsione della possibilità da parte di S.C.I.P. s.r.l. (società veicolo) di " ... riservarsi la facoltà, anche per il tramite dei suoi nominati procuratori, di non accettare le offerte e di non procedere all'aggiudicazione dell'immobile".

6.7 Se dunque nella procedura di cartolarizzazione degli immobili previdenziali e statali si sono rese necessarie alcune correzioni relativamente alla fase di vendita successiva all'esperimento delle aste con prezzo base prefissato, riconoscendo una sorta di "gradimento" dell'offerta da parte della società veicolo, analogamente non sussistono i presupposti, quanto meno sotto il profilo dell' elemento soggettivo, per contestare il danno erariale nei confronti dei componenti della Giunta Regionale in occasione della fissazione delle modalità di vendita dei beni regionali oggetto della complessa dismissione.

Non si ritiene quindi sia stata dimostrata alcuna colpa grave nei confronti dei convenuti, quale presupposto soggettivo indispensabile per la declaratoria di responsabilità amministrativa dei componenti della Giunta in occasione dell'adozione della delibera contestata.

6.8 Certamente il ruolo della Giunta Regionale, nella complessa procedura di cartolarizzazione immobiliare, non si esaurisce nel fornire la disciplina di massima (adottata nel

caso di specie con la deliberazione n. 721/2004 ritenuta, come detto, scevra da colpa grave a carico dell'organo collegiale), ma va ben al di là della semplice previsione delle modalità di vendita, comprendendo altresì il controllo sull'attività della società veicolo in tutte le fasi della dismissione e sul concreto risultato ottenuto con il suo operato.

Va certamente posto in evidenza che la scelta stessa della società veicolo (che grava sull'ente regionale secondo quanto enunciato dall'art. 84, comma 1, legge n. 289/2002, dove si afferma : "Le Regioni ... sono autorizzate a costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata ... aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione ... ") costituisce atto di grande responsabilità da parte dell'ente onde garantire, anche mediante una selezione rigorosa della compagine sociale ivi presente, una corretta e vantaggiosa valorizzazione del patrimonio ai fini del risanamento delle finanze pubbliche.

Questa responsabilità dell'ente si riflette su una corretta vigilanza sulla società veicolo in tutte le fasi della procedura di cartolarizzazione, in modo da consentire il conseguimento del maggior vantaggio per la collettività.

Per le argomentazioni sin qui svolte si ritiene di dover assolvere tutti i convenuti dalle contestazioni di cui alla domanda attorea e dal conseguente addebito erariale.