

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

RAELI dott. Vittorio PRESIDENTE F.F. REL.

MARTINA dott. Antongiulio CONSIGLIERE

MIGNEMI dott.ssa Giuseppina REFERENDARIO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n° 29761 del registro di segreteria promosso dal Sig. O Luciano (n. a Gallipoli in data 11.12.1960) - rapp.to e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, giusta procura a margine del ricorso;

per la declaratoria di nullità

dell'invito a dedurre emesso in data 23.2.2009 e notificato il 2.3.2009;

dell'atto di citazione emesso in data 22.5.2009 e notificato in data 24.6.2009.

Visto il ricorso in epigrafe, depositato in data 20 gennaio 2010;

Uditi nella pubblica udienza del 10 novembre 2011: il relatore cons. dott. Vittorio Raeli; l'avv. Francesco Meo, per delega dell'avv. Gianluigi Pellegrino, il quale si è riportato al ricorso; il vice procuratore generale, nella persona del dott. Carlo Picuno, in rappresentanza della Procura regionale, il quale si è opposto all'accoglimento del ricorso;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

FATTO

Il Sig. O Luciano ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. 78/2009, convertito nella L. 102/2009 e s.m., chiedendo che venga dichiarata la nullità degli atti in epigrafe impugnati in relazione al danno all'immagine al Ministero delle Attività produttive ascrivito a di lui carico.

Il ricorrente è stato invitato dal Procuratore regionale presso questa Sezione giurisdizionale regionale, con atto emesso in data 23.2.2009, a fornire deduzioni ex art. 5, comma 1, d.l. 453/1993, convertito nella L. 19/1994, in ordine a due distinte voci di danno erariale:

la prima consistente nella distrazione dal fine pubblico delle somme stanziare ai sensi della L. 488/1992 dal Ministero delle Attività Produttive, con decreto 14.8.1998 n. 54141, in favore della Società denominata "ICHEM s.r.l. ";

la seconda identificabile con il pregiudizio arrecato al decoro, al prestigio ed all'immagine del Ministero delle Attività Produttive.

Non avendo ritenuto sufficienti le osservazioni formulate dal deducente, in risposta al suddetto invito notificato il 2.3.2009, il Procuratore regionale ha citato in giudizio il Sig.re O Luciano, con atto emesso in data 22 maggio 2009 e notificato il 24 giugno 2009, chiedendo la condanna del medesimo al pagamento: - in via principale, della somma di € 795.563,12 per danno all'immagine, unitamente agli altri convenuti persone fisiche e alla società, con il vincolo della solidarietà;

- in via subordinata, dell'intero importo del danno patrimoniale, pari a complessivi € 3.447.440,18 unitamente agli altri convenuti persone fisiche e alla società, con il vincolo della solidarietà.

Le censure del ricorrente si appuntano verso la mancanza del presupposto del giudicato penale di condanna, in quanto l'interessato è stato prosciolto sia dalla imputazione per i delitti di corruzione per atti contrarii ai doveri di ufficio (art. 321

c.p.) che da quella di concorso in falsità ideologica (art. 479 c.p.) con sentenza del G.U.P. presso il Tribunale di Lecce di non luogo a procedere n. 133 del 15.2.2008, passata in giudicato il 24.5.2008.

A seguito di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, cit., effettuata, da parte di questa Sezione giurisdizionale regionale, con ordinanza del 27 aprile 2010, iscritta al n. 322 del R.O. 2010 della Corte costituzionale e pubblicata nella G.U.R.I. n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2010, si è pronunciata la Corte con ordinanza n. 220 del 4 luglio 2011, dichiarando l'inammissibilità della questione stessa. Sicchè, il ricorrente ha provveduto a riassumere, con atto depositato il 20 ottobre 2011, il presente giudizio ed è stata fissata l'odierna udienza in camera di consiglio.

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2011, le parti hanno ribadito quanto dedotto per iscritto. Il Procuratore regionale si è opposto all'accoglimento del ricorso, richiamando l'art. 129 c.p.p. per il tramite dell'art. 7 della L. 97/2001., a cui fa riferimento il comma 30-ter.

Ritenuto in

DIRITTO

Deve essere in primo luogo vagliata l'ammissibilità del procedimento in camera di consiglio , essendo stata fissata l'odierna camera di consiglio ad hoc.

Sul punto, il Collegio è del convincimento che debba trovare applicazione nel presente giudizio quanto di recente affermato dalle Sezioni Riunite, nella sentenza n. 13 del 3 agosto 2011, secondo cui “ deve ritenersi che l'azione autonoma debba decidersi in un giudizio di cognizione, la cui disciplina non può rinvenirsi né nel rito ordinario di responsabilità (art. 43 segg. R.D. n. 1038/1933) né nel rito camerale (art. 737 segg. C.p.c.) “ (Punto 3.2.3., in fine, della parte in diritto).

Osservano, sempre, le Sezioni Riunite che “ il rito camerale non ha ad oggetto la cognizione di situazioni soggettive ed è inidoneo alla formazione di giudicato (art. 742 c.p.c.) laddove nel giudizio sulla nullità qui in esame si accerta l’insussistenza del potere requirente del P.M. (...) e quindi l’azione ha natura di cognizione e tende al giudicato (non è azione di “ volontaria giurisdizione “); dall’altro, nei giudizi di cognizione dinanzi alla Corte dei conti vige il principio generale dell’udienza pubblica (art. 17, comma 1; art. 18, comma 1, R.D. 1038/1933, onde il rito in camera di consiglio è applicabile solo nei casi in cui esso è espressamente previsto (ad es. art. 5 citato) o in quelli “ sostanzialmente “ riconducibili alla volontaria giurisdizione “ (ibidem)

Tali argomentazioni sono state trasfuse nel principio di diritto secondo cui “ la richiesta di declaratoria della nullità degli atti istruttori o processuali, proposta in via autonoma rispetto al giudizio di responsabilità, incardinato o meno, è disciplinata dalle disposizioni generali sui giudizi dinanzi alla Corte dei conti ed in via residuale dalle disposizioni del codice di procedura civile, ed è definita con provvedimento a contenuto decisorio ed attitudine di giudicato, avente forma di sentenza; fermo restando che, ove il provvedimento stesso assuma forma di ordinanza, essa ha contenuto decisorio e nell’ordinamento vigente tale forma deve ritenersi idonea allo scopo dell’atto “ (n. 3 lett. a) del dispositivo).

La formulazione in termini generali del suddetto principio di diritto si spiega per il fatto di abbracciare più di una delle questioni di massima sollevate con riferimento sia al rito da seguire che alla forma della pronuncia sul ricorso, ma nulla toglie allo specifico riferimento per quanto riguarda il rito da seguire nella trattazione dei ricorsi ex art. 17, comma 30-ter, d.l. 78 cit..

Sul punto, la Sezione non ha margini di discrezionalità, in quanto l’art. 1, comma 7,

del d.l. 4537/1993, convertito nella L. 19/1994, nel testo sostituito dall'art. 42, comma 2, L. 69/2009, ha disposto l'efficacia vincolante delle pronunce del supremo organo giurisdizionale contabile, sicchè non vi è spazio alcuno per i giudici di merito di discostarsi dalle statuizioni delle Sezioni Riunite a meno di non risollevere la questione di massima già decisa in precedenza.

A ciò deve aggiungersi, ma l'argomento investe profili più generali, riguardanti l'ammissibilità dello stesso rito camerale, che non ricorre una delle esigenze solitamente addotte a giustificazione del procedimento in camera di consiglio: e cioè l'esigenza di realizzare forme di tutela adeguate alla situazione sostanziale considerata. Lo si sostiene nella dottrina processualcivilistica con riferimento alla tutela dei minori, della famiglia e alla materia fallimentare.

Ciò, in quanto si ammette pacificamente che la quaestio nullitatis può essere dedotta come eccezione all'interno del giudizio di responsabilità, per cui non si comprende la ragione di rinunciare al procedimento a cognizione piena, in nome di una indimostrata esigenza di effettività di tutela di interessi sopra ordinati, che ben potrebbe trovare soddisfazione nell'ambito del giudizio di responsabilità, se la nullità può essere eccepita in tale sede.

Tanto premesso, nel merito, reputa il Collegio che il ricorso sia fondato, secondo quanto in appresso detto.

Dispone il predetto art. 17, comma 30-ter:

“ Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo

fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e' sospeso fino alla conclusione del procedimento penale *Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata gia' pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e' nullo e la relativa nullita' puo' essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta*"

Secondo il richiamato art. 7 della L. n. 97/2001 "la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato", soggiungendo che "resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

Sostiene il Requirente che il richiamo all'art. 129 disp. att. c.p.p. operato dal comma 30-ter, per il tramite dell'art. 7 L. 97/2001, integrerebbe in definitiva uno dei "modi" ai quali ancorare il danno all'immagine risarcibile.

In proposito, ritiene il Collegio che non si possa accedere alla tesi interpretativa della Procura regionale, sebbene suggestiva, per la quale, essendo fatto salvo quanto disposto dall'art. 129 disp. att. c.p.p. dall'art. 7 della L. 97/2001, il P.M. contabile potrebbe iniziare l'azione risarcitoria in presenza della informativa penale anche

senza una sentenza di condanna irrevocabile (in questo senso, Sez. Lombardia, n. 641/2009, rimasta isolata nel panorama giurisprudenziale).

Deve, invece, ritenersi che il significato del richiamo all'art. 129 disp. att. c.p.p. sia quello di riaffermare che permane, comunque, l'obbligo per il P.M. penale, nei casi previsti, di informare dell'esercizio dell'azione penale, mediante richiesta di rinvio a giudizio, il procuratore regionale. Nulla di più.

In tale contesto normativo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 355 dell'1 – 15.12.2010, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto del D.L. n. 78/2009.

Il Giudice delle Leggi ha rilevato che il Legislatore ha teso a “circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa”; in questo quadro, la precettività della predetta disposizione (dell'art. 17) deve essere “univocamente interpretata” nel senso che “al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria”.

Il Giudicante costituzionale ha chiarito che “nel caso in esame il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti”, e che “la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente

irragionevole” avendo il Legislatore ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, che “soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico”.

In sostanza, “la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contengono la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame”, e pertanto “la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti”.

L'art. 17, c. 30-ter del D.L. n. 78/2009 ha, quindi, limitato l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine da parte delle Procure regionali della Corte dei Conti alle fattispecie esplicitamente indicate dall'art. 7 della L. n. 97/2001, ovvero ai delitti contro la p.a. previsti dal capo 1 del titolo II del libro II del codice penale, e, di conseguenza, ha sostanzialmente ridotto l'ambito di cognizione del giudice contabile sul danno in argomento, limitandolo alle sole fattispecie come sopra individuate e sanzionate con sentenza di condanna passata in giudicato.

Le sopramenzionate fattispecie delittuose devono essere definitivamente accertate, nel contesto recato dal combinato disposto degli artt. 3 e 7 della L. n. 97/2001, con sentenza irrevocabile di condanna penale.

L'orientamento sopraespresso del Giudice delle Leggi è stato sostanzialmente

confermato con le ordinanze nn. 219, 220 e 221 (depositate il 21.7.2011), che hanno dichiarato la manifesta infondatezza o inammissibilità di ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della norma in esame, richiamando la citata sentenza n. 355/2010 e affermando che “la scelta di non estendere l’azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole”.

Così inquadrata la normativa in argomento, alla luce degli interventi della Corte costituzionale, di cui si sono esposti i tratti essenziali, rileva il Collegio che nel caso in esame il convenuto è stato prosciolto dalla imputazione del delitto p. e p. dall’art. 321 c.p. e, pertanto, sia pure rientrando il reato contestato nell’ambito dei delitti contro la P.A., difetta il presupposto della sentenza di condanna passata in giudicato.

Sussistono, dunque, i presupposti perché il Collegio accolga la domanda di declaratoria di nullità dell’invito a dedurre e dell’atto di citazione, in epigrafe indicati, emessi nei confronti del Sig. O Luciano, nella parte relativa alla richiesta di risarcimento del danno all’immagine subito in ipotesi dal Ministero delle Attività Produttive.

Per quanto riguarda la forma della pronuncia, reputa il Collegio che essa sia quella della sentenza.

Anche in questo caso, si richiama la sentenza n. 13/2011 cit. delle Sezioni Riunite e, in particolare, il punto 6.1) del considerato in diritto, secondo cui “ Quanto, poi, alla forma della decisione, atteso che l’azione di nullità è di cognizione...onde il provvedimento che decide sulla questione ha attitudine di giudicato (cfr. § 3.2.3), deve ritenersi che la decisione abbia sostanzialmente natura di sentenza... “.

Va rilevato, tuttavia, che per quanto concerne tale profilo le Sezioni Riunite non

hanno risolto la questione di massima assumendo una posizione univoca, come ci si sarebbe dovuti aspettare in considerazione della funzione nomofilattica, in quanto nel punto 5) del dispositivo – ed ancor prima al punto 6.3) del considerato in diritto – si lascia aperta la possibilità a che il provvedimento possa assumere la forma della ordinanza, sia pure affermandone la natura decisoria ai fini dell'appello.

La esistenza di una duplice opzione processuale – per usare lo stesso linguaggio, invero, atecnico delle Sezioni Riunite – fa sì che al principio di diritto statuito non possa attribuirsi efficacia vincolante ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 453/1993 cit. e s.m.i., ma solo quella di precedente sia pure autorevole.

A tale proposito, possono richiamarsi alcune decisioni di questa Corte che, sul presupposto della sentenza, hanno ritenuto ammissibile l'appello, e non il reclamo, avverso ordinanze che decidevano sulla nullità (cfr. Sezione Seconda giurisdizionale centrale di appello, sentt. nn 305,306 e 307 depositate il 16.8.2010; n. 158, depositata il 15.3.2011).

Il Collegio non ha motivo di discostarsi da questo orientamento giurisprudenziale al quale presta adesione.

Conclusivamente, deve dichiararsi la nullità:

dell'invito a dedurre emesso in data 23.2.2009 e notificato al Sig. O Luciano il 2.3.2009;

dell'atto di citazione emesso in data 22.5.2009 e notificato al Sig. O Luciano in data 24.6.2009.

nella parte relativa alla domanda risarcitoria del danno all'immagine in ipotesi subito dal Ministero delle Attività Produttive, come sopra quantificata, in applicazione dell'art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, d.l. 78/2009, convertito nella L. 102/2009, modificato dall'art. 3, lett. c)-1), d.l. 103/2009, convertito nella L. 141/2009.

La pronunzia di accoglimento della questione di nullità non importa il rimborso delle spese difensive, in favore del ricorrente, non ricorrendo l'ipotesi di proscioglimento nel merito di cui all'art. 10-bis, comma 10, d.l. 203/2005, convertito nella L. 248/2005 (in questo senso, ancora, la sent. n. 13 delle SS.RR., ai punti 7) del considerato in diritto e 4) del dispositivo).

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, definitivamente pronunciando,

DICHIARA

la nullità e dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione indicati in epigrafe nei confronti di O Luciano, nella parte relativa alla richiesta risarcitoria del danno all'immagine del Ministero delle Attività Produttive.

Nulla per le spese.

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del dieci novembre duemilaundici.

IL PRESIDENTE FF. EST.

f.to (V. Raeli)

Depositata in Segreteria il 22 NOV. 2011

Il Funzionario preposto

f.to (Francesca Spedicato)