

Sentenza n. 12/2011/QM



REPUBBLICA ITALIANA

= ° =

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI Presidente

Dott. Stefano IMPERIALI Consigliere

Dott. Salvatore NICOLELLA Consigliere

Dott.ssa Angela SILVERI Consigliere

Dott. Piergiorgio DELLA VENTURA Consigliere relatore

Dott. Luigi CIRILLO Consigliere

Dott. Leonardo VENTURINI Consigliere

ha emanato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio per questione di massima iscritto al n. 264/SR/QM, deferito dal Presidente della Corte dei conti con provvedimento in data 14.12.2009, e nel quale sono confluite alcune delle questioni di cui al giudizio iscritto al n. 337/SR/QM, deferite dalla Sezione III giurisdizionale centrale d'appello con ordinanza 26.11.2010, n. 38; questioni che nel complesso riguardano i seguenti giudizi di responsabilità, pendenti dinanzi alle Sezioni giurisdizionali di appello di questa Corte

dei conti:

giudizio n. 264/SR/QM:

1) n. 36000 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 418/2009 del 28 settembre 2009, nei confronti della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI, rappresentata e difesa dall'Avv. Pasquale Varone);

2) n. 36013 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 410/2009 del 28 settembre 2009, nei confronti della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI, rappresentata e difesa dall'Avv. Pasquale Varone);

3) n. 36017 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 419/2009 del 28 settembre 2009, nei confronti della sig.ra Gemma GIGLI, non rappresentata e della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI, rappresentata e difesa dall'Avv. Pasquale Varone);

4) n. 36077 (appello del sig. Luigi PALLOTTINI, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Medugno, avverso la sentenza Sez. Lazio n. 1077/2009 e nei confronti del Procuratore generale);

5) n. 36079 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 452/2009 del 9 ottobre 2009, nei confronti dei sigg.ri Franco PANZIRONI, Giovanni D'ONOFRIO e Concetta

FERRUZZI, non rappresentati e difesi);

6) n. 36094 (proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. Lazio per la Regione Lazio n. 483/2009 del 14 ottobre 2009, nei confronti della sig.ra Gemma GIGLI, residente in Galliciano, via Cava dei Col-lafri n. 80);

7) n. 36095 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 463/2009 del 13 ottobre 2009, nei confronti di della sig.ra Caterina MANGANI, rappresentata e difesa dall'Avv. Pasquale Varone);

8) n. 36153 (appello proposto dal Signor Claudio CAPPON, rappresentato e difeso dall'Avv. Rinaldo Geremia, avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Lazio n. 506/2009 del 21 ottobre 2009 e nei confronti del Procuratore generale);

9) n. 36159 (reclamo proposto dalla Procura regionale per le Marche ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. per la Regione Marche n. 72/2009 del 9 ottobre 2009, nei confronti dei sigg.ri: Learco BASTIANELLI, rappresentato e difeso dall'Avv. Stefano Cortiglioni; Egidio ANDREANI e Luigino GAMBINI, rappresentati e difesi dall'Avv. G. Battista Orazi; Alberto DRUDI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Paolo Pazzi e Mauro Castagnino; Graziano ROSSI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Achille Marchionni e Stefano Conti; Massimo FALCIONI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Gaia e Bruno Brusciotti);

10) n. 36181 (reclamo proposto dalla Procura regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 739 c.p.c. avverso l'ordinanza della Sez. giur. Lazio n. 537/2009 del 27 ottobre 2009, nei confronti di Luigi Pietro CARUSO, rappresentato e difeso dall'Avv. Raffaele Izzo e Francesco D'OTTAVI, rappresentato e difeso dall'Avv. Elio Vitale);

giudizio iscritto al n. 337/SR/QM:

1) n. 36267, appello del sig. Roberto CASTELLI - rappresentato e difeso dagli avv.ti Filippo Lubrano e Pasquale Varone - avverso l'ordinanza n. 502/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 63110;

2) n. 36913, appello incidentale del sig. Michele Giuseppe VIETTI - rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Verde - avverso l'ordinanza n. 502/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 63110;

3) n. 36982, appello incidentale dei sig.ri Enrico CARATOZZOLO, Alberto GOFFI e Simona IEZZI - tutti rappresentati e difesi dall'avv. Ferruccio AULETTA - avverso l'ordinanza n. 502/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 63110;

4) n. 36369, appello della sig.ra Erminia FRIGERIO - rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Varone - avverso l'ordinanza n. 597/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 63110;

5) n. 36376, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO n.

	463/2009 che ha accolto l'istanza della sig.ra Caterina MANGANI	
	- rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Varone - presentata nel corso del giudizio n. 69261;	
6)	n. 36381, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO n. 418/2009 che ha accolto l'istanza della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI - rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Varone - presentata nel corso del giudizio 69261;	
7)	n. 36396, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO n. 419/2009 che ha accolto l'istanza della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI - rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Varone - presentata nel corso del giudizio 69256;	
8)	n. 36452, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO n. 452/2009 che ha accolto l'istanza dei signori Giovanni D'ONOFRIO, Concetta FERRUZZI, Franco PANZIRONI, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Stefania Masini e Giovanni C. Sciacca - presentata nel corso del giudizio 68772;	
9)	n. 36518, ricorso/reclamo/appello del sig. Gianfranco MOSCHINI - rappresentato e difeso dall'avv. Antonio di Stasi - avverso l'ordinanza n. 79/2009 della Sezione giurisdizionale MARCHE;	
10)	n. 36529, appello del sig. Marco MORELLI - rappresentato e difeso dall'avv. Pasquale Varone - avverso l'ordinanza n. 422/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del	

giudizio 69649;

11) n. 36536, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza n. 410/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO che ha accolto l'istanza della sig.ra Patrizia MUNZI BITETTI - rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Varone - presentata nel corso del giudizio 69180;

12) n. 36537, appello della Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale LAZIO n. 483/2009, che ha accolto l'istanza della sig.ra Gemma GIGLI - non rappresentata e difesa - presentata nel corso del giudizio n. 69180;

13) n. 36697, appello dei signori Giorgio MASSONE, Agostino PACI e Romualdo VOLPI - tutti rappresentati e difesi dall'avv. Piero D'amelio - avverso l'ordinanza n. 638/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 69163;

14) n. 36831, appello incidentale della sig.ra Monica TARCHI - rappresentata e difesa dall'avv. Dario Imperato - avverso l'ordinanza n. 502/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO, nel corso del giudizio 63110;

15) n. 37059, appello del sig. Riccardo GHERARDUCCI - rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Manzi e Mario P. Chiti - avverso l'ordinanza n. 19/2010 della Sezione giurisdizionale per la regione TOSCANA, nel corso del giudizio 57894;

16) n. 37491, appello incidentale del sig. Emilio BONIFAZI - rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Viciconte - avverso l'ordinanza n. 19/2010 della Sezione giurisdizionale per la regio-

ne TOSCANA, nel corso del giudizio 57894;

Uditi alla pubblica udienza del 25 maggio 2011, con l'assistenza del Segretario dr.ssa Adele Mei, il Consigliere relatore dott. Piergiorgio Della Ventura, il Pubblico Ministero nella persona del vice Procuratore generale dott. Antonio Ciaramella, nonché gli avvocati: Elio Vitale; Annalisa Lauteri (in sostituzione dell'avv. Medugno); Dario Imparato; Pasquale Varone; Paolo Pazzi; Salvatore di Mattia (in sostituzione degli avv.ti Chiti e Viciconte); Dante Grossi (in sostituzione degli avv.ti Verde e Auletta); Enrico Lubrano; Giovanni Bonaccio (in sostituzione dell'avv. Cortiglioni); Rinaldo Geremia.

F A T T O

Con atto depositato il 14.12.2009 il Presidente della Corte dei conti ha deferito a queste Sezioni riunite sette questioni di massima relative all'art.17, comma 30-ter, D.L. 78/2009, nel testo attualmente vigente, con riferimento a vari giudizi, in epigrafe indicati.

Premette l'atto di deferimento che l'art. 17, comma 30-ter del decreto legge n. 78/2009 e succ. modif. ha sancito due regole concernenti l'attività istruttoria svolta dalle Procure contabili e l'esercizio delle azioni di responsabilità amministrativa risarcitoria; la prima delle due statuizioni di legge impone che l'inizio dell'attività istruttoria da parte del Pubblico Ministero avvenga sulla base di una notizia di danno che sia considerabile "*specificata e concreta*", mentre la seconda ammette l'esercizio di azione di responsabilità per danno all'immagine nei soli "*casi e modi*" previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. La violazione delle disposizioni di legge è presi-

diata da comminatoria di “nullità”, che può essere invocata e fatta valere da qualsiasi interessato tramite domanda proposta alla Sezione giurisdizionale competente, in ogni momento e salvo sia già intervenuta una sentenza “*anche non definitiva*”.

Con riferimento all'applicazione della disposizione concernente l'inizio delle istruttorie ed alle due concorrenti qualificazioni giuridiche (specificità e concretezza) che devono connotare le notizie di danno - osserva ancora l'atto di rimessione - le Sezioni giurisdizionali regionali hanno assunto decisioni che, nel loro complesso, delineano un quadro composito, dal quale emergono difformità di vario segno. Ritiene comunque, in proposito, che le indicazioni già maturate nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 104/1989, 209/1994, 100/1995 e 337/2005, rese in sede di conflitti di attribuzione tra Stato e Regione ed alle quali hanno fatto rinvio numerose decisioni) offrano taluni indicatori di oggettivo rilievo:

- il carattere discrezionale dei poteri istruttori esercitabili dal Pubblico Ministero contabile, che impone il loro necessario ispirarsi a criteri di obiettività, di imparzialità e di neutralità. Concretezza e specificità, quindi, difetterebbero qualora l'attività istruttoria sia avviata fondandosi su “*mere ipotesi*”, su “*astratte supposizioni*”, ovvero si diriga “*in modo del tutto generico ad un intero settore di attività amministrativa, svolta per un rilevante periodo di tempo*”;
- il contenuto delle richieste attivate dal PM che, quando basate su denuncia sporta da determinate persone e volte ad acquisire “*documenti o informazioni di carattere specifico*” ovvero “*atti precisa-*

mente determinabili” o *“fatti agevolmente documentabili”*, non potrebbero dirsi espressive di improprio esercizio di controllo generalizzato, ma assumerebbero carattere di *“strumentalità”* rispetto all'accertamento di fatti dannosi suscettibili di successiva valutazione giudiziale in ordine alla sussistenza di responsabilità individuali.

Indicazioni sostanzialmente non dissimili risulterebbero ufficializzate, sia pure nel contesto della previgente normativa, attraverso indirizzi e note interpretative diramate a tutte le amministrazioni ed enti pubblici dal Procuratore generale della Corte dei conti (cfr. dapprima IC/16 del 28.2.1998 e, successivamente, nota prot. n. 9434 del 2.8.2007). In dette note, a proposito delle vere e proprie *“denunce”* qualificate di fatti dannosi (e non delle sole *“notizie di danno”*), si esclude il sussistere di un obbligo di denuncia nei casi di situazioni di fatto aventi mera potenzialità lesiva e senza alcuna attualità del danno. In tal maniera si rende, dunque, possibile più puntualmente distinguere tra *“ipotesi”* di specifico danno (che rendono legittimamente esperibili accertamenti istruttori) e le mere *“potenzialità astratte”* di danno (che invece configurano situazioni non meritevoli di denuncia).

La novella legislativa sembrerebbe cioè voler intervenire rispetto ad eventuali vizi di natura genetica ed il legislatore del 2009 avrebbe voluto prevedere particolari modalità tese a far valere la difettosità in sede di tutela giudiziale, ovviamente con il limite dell'eventuale, avvenuto ed irreversibile consolidamento delle situazioni giuridiche o processuali, che impediscano la rilevabilità del difetto.

Si ricorda poi che nelle ordinanze pronunciate sino a quel momento, la Sezione giurisdizionale del Lazio ha ritenuto ravvisabili i due presupposti legittimanti l'esplicazione dell'attività istruttoria *“nello specifico riferimento ad un fatto dannoso individuato nelle sue linee essenziali e quindi tale da richiedere le opportune indagini per gli accertamenti degli elementi costitutivi della responsabilità”*, non potendo essi consistere in *“indifferenziata attività di analisi di tutti gli atti di una certa natura emessi da un'amministrazione o da un ente”* (ord. n. 504/2009) e la Sezione Marche (ord. n. 72/2009) ha ritenuto che i due presupposti sussistano nei casi di notizie *“attinenti a fatti anche indiziari ma oggettivamente individuati, dai quali possa dedursi un'ipotesi di condotta illecita e di conseguente ingiusto pregiudizio per la pubblica amministrazione”*; non valgono *“le notizie e denunce vaghe o generiche che si limitino a sollecitare l'intervento della Procura ... in ambiti imprecisati”*, dovendo la notizia contenere *“elementi circostanziati, attendibili e verosimili in misura tale da indirizzare le indagini in una precisa direzione e in un determinato ambito operativo”*. La Sezione Umbria (ord. n. 19/2009) ha ritenuto che la specificità e la concretezza debbano essere intese *“nei limiti necessari a ritenere plausibile, con giudizio ex ante, l'avvio di un'attività istruttoria da parte dell'Organo requirente”*; in sintesi, le due aggettivazioni non rappresentano sinonimi degli aggettivi *“fondate”* e *“provate”*. Infine, la Sezione Calabria (ord. n. 121/2009) ha affermato che *“i parametri della specificità e della concretezza voluti dal legislatore del 2009 non implicano che la notizia di danno debba essere esaustiva di tutti gli*

elementi della responsabilità amministrativa, poiché in tal caso sarebbe superflua la funzione del requirente”.

Ritiene il provvedimento presidenziale che il riepilogo del complesso della giurisprudenza ponga in risalto varie problematiche interpretative ed applicative, le quali - svincolate da differenze che siano fisiologicamente correlabili alle evidenze fattuali delle singole fattispecie - hanno ricevuto soluzioni molteplici e non sempre uniformi.

= ° =

Circa l'efficacia temporale delle nuove norme, viene evidenziato che nella maggior parte delle decisioni risulta affermata la natura "processuale" della disposizione sulla nullità degli atti per vizi afferenti la notizia di danno (mancanza di specificità e concretezza); dal che è stata fatta derivare la sua immediata applicabilità a tutte le situazioni "non ancora definite processualmente", anche se anteriori all'entrata in vigore dello *ius novum*. Detta natura "processuale" ha indotto i giudicanti ad escludere la riconducibilità delle nullità sancite dalla legge del 2009 nell'ambito del regime delle nullità quale disciplinato dal codice di procedura civile (applicabile in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 del r.d. n. 1038/1933), ed è stato ritenuto inapplicabile il disposto dell'art. 157 c.p.c. (in senso difforme è andata Sez. Piemonte, ord. n. 60/2009, che ha invece considerato applicabile la regola del *tempus regit actum*): le Sezioni giurisdizionali Sicilia e Campania (rispettivamente ord. n. 218/2009 e ordd. n. 369/2009 e n. 377/2009), nel sollevare questioni di legittimità costituzionale concernenti il danno all'immagine, hanno ritenuto, implicitamente o esplicitamente, che

l'intera novella normativa abbia effetto applicativo immediato ed investa le attività istruttorie o processuali (citazione) svolte anteriormente all'entrata in vigore della novella medesima; la Sezione giurisdizionale Veneto (sent. n. 673/2009) ha ugualmente ritenuto immediatamente applicabile e con effetto retroattivo la nuova normativa e così pure la Sezione giurisdizionale Lombardia (sent. n. 641/2009), la Sezione giurisdizionale Calabria (ord. n. 121/2009, che ha ritenuto *“la natura processuale dello jus superveniens e quindi la sua diretta efficacia..., dovendo il giudice sempre applicare la norma processuale vigente al momento della pronuncia”*) e la Sezione giurisdizionale Umbria (ord. n. 20/2009, che ha prospettato in maniera per così dire duplice il tema della natura giuridica delle nuove disposizioni: dapprima ha individuato nelle nuove norme un carattere *“dichiaratamente processuale”* e successivamente, quanto alla disciplina concernente il danno all'immagine, ha affermato trattarsi di disposizione normativa la quale *“finisce per assumere un valore sostanziale, poiché pone non tanto un limite alla legittimazione del Pubblico ministero contabile, quanto piuttosto un limite alla stessa azione rivolta a perseguire il risarcimento del danno erariale causato dalla lesione dell'immagine e del prestigio della Pubblica amministrazione”*).

Aggiunge l'atto di deferimento che, a dirimere gli eventuali dubbi interpretativi concernenti l'efficacia intertemporale delle disposizioni, non potrebbe offrire ausilio un ragionamento ermeneutico esclusivamente basato sul divieto di retroattività della legge, atteso che il divieto in discorso – pur costituendo principio generale

dell'ordinamento – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione (cita Corte costituzionale, sent. n. 274/2006 e sent. n. 234/2007).

= ° =

Per quel che concerne la locuzione *“fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”*, viene assunto a riferimento esemplificativo l'ordinanza della Sezione giurisdizionale Lazio n. 410/2009, che afferma, con concetto ribadito da ord. n. 513/2009, che la locuzione andrebbe riferita ai casi in cui la legge, a fronte della statuizione di un obbligo comportamentale, preveda espressamente una *“sanzione”* comminabile nei casi di *“inosservanza dell'obbligo”* e non si limiti a configurare un'ipotesi di responsabilità amministrativa (es. art. 1, comma 11, della legge n. 311/2004 che ha sancito che *“L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”*). Detta tesi, peraltro, si aggiunge, non ha avuto occasione di prendere in considerazione un ulteriore *ius novum*, costituito dall'art. 55-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dal decreto legislativo n. 150/2009, in vigore dal 15 novembre 2009, che recita: *“Nei casi di cui al comma 1 [dipendenti di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio] il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno*

all'immagine subiti dall'amministrazione". La mancanza di una specifica "sanzione" recata dalla novellazione al decreto 165/2001 potrebbe rendere di fatto inapplicabile ed *inutiliter data* la nuova norma: il che sembra alla Presidenza mostrare un punto di criticità della tesi sanzionatoria in senso stretto.

= ° =

Circa la clausola di salvezza, che esclude l'applicazione delle novità normative nei casi in cui sia stata già pronunciata "*sentenza anche non definitiva*" alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 78/2009, ricorda il rimettente che due ordinanze (Sez. Lazio, n. 502/2009 e n. 597/2009) hanno ritenuto che, ai sensi dell'art. 279 c.p.c., per sentenza non definitiva si intende quella che, decidendo alcune questioni, non definisce il giudizio e che occorre distinguere tra "*non definitività*" e "*passaggio in giudicato*".

In realtà, per il Presidente il problema interpretativo è stabilire:

- se la locuzione di salvaguardia adoperata dal legislatore esiga trattarsi di sentenza che abbia pronunciato nello specifico del tema messo in contestazione in termini di "nullità" (caratteri della notizia di danno, casi di perseguibilità del danno all'immagine), oppure di sentenza che abbia pronunciato anche e solo su questioni diverse (es. questioni preliminari o pregiudiziali di rito);
- se essa investa entrambe le ipotesi per le quali la legge ammette la proposizione di domanda di nullità (domanda concernente la concretezza e specificità della notizia di danno e domanda concernente le nuove regole in tema di danno all'immagine) oppure

solo una delle due ipotesi configurate nel disposto normativo.

= ° =

Con riguardo al procedimento (carattere incidentale della decisione sulla nullità, rilevabilità d'ufficio), osserva parte rimettente che è prevalente l'orientamento (formatosi essenzialmente presso la Sezione giurisdizionale del Lazio) conducente all'adozione, in ogni caso, di un'ordinanza collegiale in sede camerale, sia quando la domanda o l'eccezione di nullità è stata avanzata al di fuori e prima di un processo, sia quando la domanda o l'eccezione è stata proposta nell'ambito di un giudizio di responsabilità già incardinato, semmai con udienza di trattazione già fissata. In nessun caso la Sezione Lazio ha ritenuto di potersi pronunciare sulla domanda di nullità in via incidentale e, contestualmente, definire anche il giudizio tramite unico provvedimento decisionale (sentenza): la Sezione ha reputato non essere possibile la pronuncia resa dal giudice già formalmente investito della causa, data la ristrettezza e perentorietà del termine (trenta giorni) entro cui decidere sulla nullità.

Risultano però non avere seguito la su detta procedura la stessa Sezione Lazio (ordinanze nn. 632/2009, 633/2009, 635/2009 e 636/2009, che hanno pronunciato la nullità e poi disposto la cancellazione dal ruolo della causa di merito); la Sez. Lombardia (sent. 641/2009), che ha respinto l'istanza di nullità e giudicato nel merito; la Sezione Veneto (sent. n. 673/2009), che ha dichiarato la parziale nullità dell'atto di citazione e, nel contempo, ha deciso il merito; la Sezione Piemonte (ord. n. 60/2009), che ha respinto la domanda di

nullità e fissato udienza in prosecuzione per la trattazione del merito; la Sezione Umbria (ord. n. 20/2009) che, per un giudizio di responsabilità già incardinato, ha indetto camera di consiglio destinata a pronunciare in via incidentale sull'eccezione di nullità e, all'esito della stessa, ha disposto: la separazione delle cause; la reiezione dell'istanza incidentale di nullità, rimettendo gli atti al Presidente per la prosecuzione, limitatamente al danno patrimoniale; dato seguito, con separata ordinanza e per la voce di danno all'immagine, ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla Procura attrice. Infine, la Sezione giurisdizionale Marche, nell'ambito di già fissata udienza di trattazione di un giudizio di responsabilità ed a fronte di domanda di nullità fatta valere tramite memoria defensionale "aggiuntiva" e "tardiva", ha disposto con ordinanza dettata a verbale la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c., onerando le parti a riassumerlo ex art. 297 c.p.c.; ha contemporaneamente aperto una camera di consiglio, in essa valutando ed accogliendo la domanda di nullità; ha rinviato al giudizio di merito, sospeso e da riassumere, per la regolazione delle spese; osserva il rimettente che la Sezione ha fatto applicazione della sospensione obbligatoria ex art. 295 c.p.c., senza aderire alla giurisprudenza cassatoria (Cass. n. 2269/1998, n. 2104/2000, n. 1653/2005), consolidata nel ritenere che la sospensione per pregiudizialità è esclusa quando sia possibile la realizzazione, innanzi allo stesso giudice, di "*simultaneus processus*".

Altra questione di indubbio rilievo è quella riguardante la natura giuridica della domanda/eccezione di nullità, dovendosi stabilire se

si renda o meno necessario evocare ed applicare la distinzione tra eccezioni rilevabili di ufficio (cc.dd. *eccezioni in senso lato*) ovvero solo ad istanza di parte (eccezioni cc.dd. *in senso stretto*).

Osserva che tutte le Sezioni giurisdizionali regionali hanno mostrato di orientarsi ad interpretare la novella legislativa, giudicando unicamente sulla base di esplicita domanda o eccezione di parte; a tale riguardo fa tuttavia notare che la Sezione giurisdizionale Campania (ord. n. 369/2009 e ord. n. 377/2009), ritenendo la problematica indotta dalla novella normativa essere attinente in radice alla sussistenza della *potestas iudicandi*, piuttosto che alla tutela di un interesse individuale soggettivo, che deve essere fatto valere attraverso apposita domanda di nullità, ha rilevato “di ufficio” la questione di nullità per violazione delle nuove regole sul danno all’immagine (e ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale); anche la Sezione Sicilia (ord. n. 218/2009), pur in mancanza di domanda della parte convenuta in giudizio, ha ritenuto che la questione di nullità possa essere “*rilevata di ufficio*” dal giudice, quando questi prospetti al riguardo un dubbio di illegittimità costituzionale.

= ° =

Sugli effetti soggettivi ed oggettivi della declaratoria di nullità, evidenzia il Presidente che la Sezione giurisdizionale Lazio – in giudizi attivati mediante unico atto di citazione nei confronti di plurimi convenuti - ha dichiarato nulli gli atti istruttori, con conseguente travolgimento unitario della citazione, ma ha reso la pronuncia singolarmente e nei confronti del singolo soggetto richiedente la nullità; ciò ha com-

portato varie conseguenze procedurali (ma anche sostanziali): emissione di plurime ordinanze sfalsate nel tempo, reiterazione della declaratoria di nullità di atti già in precedenza dichiarati nulli, non applicazione della regola del contraddittorio in simultanea ed esteso a tutti gli interessati, declaratorie di improcedibilità di altre domande successive alla declaratoria di nullità. In un caso, successivamente ad una prima ordinanza dichiarativa della nullità, risulta emesso un successivo “decreto presidenziale” (n. 9/2009 del 3 novembre 2009). Si discostano da detti orientamenti procedurali le ordd. n. 569/2009, n. 594/2009 e n. 638/2009 della medesima Sezione Lazio, che hanno affermato: *“la pronuncia dichiarativa di nullità produce, ex se, effetto nei confronti di tutti gli interessati, senza necessità, anche per evidenti ragioni di economia processuale, di specifica istanza da parte di ciascuno di essi”* o *“di ulteriori attività processuali”*. La pronuncia, peraltro, conduce implicitamente ad escludere che qualcuno dei soggetti coinvolti possa avere e manifestare un interesse a non far valere, pur se esistente, il vizio di nullità (avendo ad esempio interesse ad ottenere una decisione giudiziale nel merito).

Osserva al riguardo l'atto di rimessione che la declaratoria (positiva o negativa) sulla nullità, ove ritenuta *in re ipsa* estendersi a tutti i soggetti convenuti a prescindere dalla presentazione di altrettante, apposite domande o dichiarazioni di volersene avvalere, produce in sostanza effetti giuridici vevoli nei confronti di soggetti titolari di un diritto o di una situazione dipendente dalla situazione che è stata definita per un altro soggetto (o, comunque, di un diritto ritenuto

subordinato a tale situazione). Tale estensione soggettiva di efficacia dovrebbe invece escludersi nei confronti di quanti siano titolari di una situazione soggettiva o di un diritto autonomo, che cioè trovi fondamento in un rapporto diverso rispetto al rapporto sul quale è stata dichiarata la nullità: cita come es. il caso di plurimi convenuti in giudizio che si addebitino reciprocamente ed alternativamente la responsabilità e, quindi, diversamente si dolgano dell'accertamento istruttorio svolto dal Pubblico Ministero).

Quanto agli effetti oggettivi della declaratoria di nullità, evidenzia i diversificati orientamenti assunti: Sez. Lazio, ord. n. 420/2009, secondo cui, a fronte di *“fatti nuovi”*, potrebbe essere riaperta l'istruttoria *“anche nell'ipotesi che essa fosse stata dichiarata nulla”* (mostrando quindi di escludere un qualsiasi effetto idoneo alla formazione di un giudicato in senso sostanziale); sempre Sez. Lazio, ord. n. 513/2009, pur pronunciando una nullità producendo effetti giuridici caducatori e tipici, ha testualmente affermato: *“Quanto al rilievo relativo al valore della presente pronuncia nel successivo giudizio di merito, esso introduce una questione che esula dall'ambito dei poteri di cognizione di questo giudice”*.

= ° =

Evidenzia ancora il rimettente la diversità degli andamenti giurisprudenziali in tema di regolazione delle spese, anche nell'ambito della stessa Sezione Lazio, per i differenti casi di accoglimento, di rigetto oppure di declaratoria di improcedibilità o di inammissibilità delle domande di nullità. La Sezione laziale giudicante, infatti,

nell'accogliere talune domande di nullità: ha rinviato al merito per la pronuncia sulle spese (es. ord. n. 410/2009, ord. n. 418/2009, ord. n. 419/2009, ord. n. 497/2009, ord. n. 504/2009, ord. n. 513/2009, ord. n. 560/2009); non ha disposto nulla (es. ord. n. 535/2009, ord. n. 561/2009); ha disposto la compensazione, stante l'inapplicabilità dell'art. 10-*bis*, comma 10, D.L. n. 203/95 ovvero avuto riguardo alla novità delle questioni giuridiche poste dalla normativa (es. ord. n. 422/2009, ord. n. 567/2009, ord. n. 597/2009), ovvero ancora considerato che il difensore dell'istante non è stato messo in condizione di conoscere tempestivamente una già intervenuta declaratoria di nullità pronunciata in favore di altri consorti in lite (ord. n. 607/2009, ord. n. 630/2009, ord. n. 631/2009); ha genericamente e senza motivazione disposto la compensazione (es. ord. n. 568/2009, ord. n. 569/2009, ord. n. 571/2009). La stessa Sezione, nel respingere talune domande di nullità, ha condannato alle spese (es. ord. n. 540/2009); infine, nel dichiarare improcedibili o inammissibili talune domande di nullità, ha pronunciato il non luogo a provvedere (ord. n. 420/2009, ord. n. 421/2009, ord. n. 559/2009, ord. n. 593/2009, ord. n. 594/2009). La Sezione Marche (ord. n. 72/2009) ha accolto una domanda di nullità ed ha rinviato alla sentenza di merito. La Sezione Sicilia (ord. n. 237/2009), pur rigettando una domanda di nullità, ha ritenuto sussistere idonei motivi per dichiarare compensate tra le parti le spese considerata *"la novità della questione controversa"*.

Osserva in proposito che nessuna delle pronunce - anche quando ha espressamente considerato inapplicabile il divieto di cui

all'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto legge 30 settembre del 2005, n. 203, conv. con legge 2 dicembre 2005, n. 248 e poi oggetto di novellazione interpretativa recata dall'art. 17, comma 30-*quinquies*, del d.l. 78/2009 - ha ritenuto di dover applicare, in tema di compensazione delle spese, la regola generale ora sancita dall'art. 92, comma 2, c.p.c., nel testo novellato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69.

= ° =

Circa i rimedi esperibili avverso le pronunce sulle nullità, ricorda il rimettente che a quel momento erano pendenti innanzi alla III Sezione centrale d'appello vari reclami ex art. 739 c.p.c., proposti dalle Procure regionali Lazio e Marche. I Procuratori regionali reclamanti hanno chiesto la fissazione di "udienza" e chiesto la declaratoria di nullità dell'ordinanza o, in subordine, riforma dell'ordinanza con rigetto della domanda di nullità (Procura Lazio) o riforma dell'ordinanza, con rigetto della domanda di nullità (Procura Marche). In nessuno degli atti di gravame il Procuratore regionale impugnante ha fatto esplicita menzione di quale dovrebbe essere il prosieguo processuale nell'ipotesi di accoglimento della richiesta di nullità.

Sempre a quel momento, risultava pendente un solo atto di appello depositato da parte privata, e risultavano duplicati, quanto alla forma di impugnazione, taluni reclami già proposti dalla Procura regionale del Lazio, attraverso la promozione di "appello" in senso proprio, ai sensi dell'art. 1, comma 5-*bis*, del D.L. 15.11.1993, n. 453.

= ° =

Gli andamenti giurisprudenziali innanzi riepilogati, testimoniano

secondo il Presidente l'esistenza di difformità interpretative ed applicative variamente rilevanti quanto alle procedure seguite, nonché alla natura giuridica, alla estensione ed agli effetti, sostanziali o processuali delle nuove norme.

Neppure sarebbe possibile intravedere composizioni almeno tendenziali nelle tipologie di rimedi ordinamentali da ritenere eventualmente esperibili avverso le decisioni assunte in primo grado, risultando infatti instaurati in grado di appello giudizi nei quali si controverso in ordine a pronunce rese dalle Sezioni giurisdizionali regionali in applicazione dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009 cit.

Più specificamente, al momento risultavano pendenti in secondo grado i seguenti giudizi:

- giudizio n. 36000, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art. 739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 418/2009
- giudizio n. 36013, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art. 739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 463/2009
- giudizio n. 36017, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art. 739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 419/2009
- giudizio n. 36077, in base ad appello proposto da parte privata avverso sent. Lazio n. 1077/2009
- giudizio n. 36079, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art. 739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 452/2009
- giudizio n. 36094, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art. 739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 483/2009
- giudizio n. 36095, in base a reclamo proposto da PR Lazio ex art.

739 c.p.c. avverso ord. Lazio n. 463/2009

- giudizio n. 36153, in base ad appello proposto da parte privata

avverso ord. Sez. Lazio n. 506/2009

- giudizio n. 36159, in base a reclamo proposto ex art. 739 c.p.c. da

PR Marche avverso ord. Marche n. 72/2009

- giudizio n. 36181, in base a reclamo proposto ex art. 739 c.p.c. da

PR Lazio avverso ord. Lazio n. 537/2009.

Tali circostanze sempre per il remittente configurano ed integrano, sinergicamente tra di loro e ad ogni effetto, i presupposti giuridici testuali della novellazione di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 cit., affinché il Presidente della Corte dei conti possa essere ritenuto legittimato, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, a deferire alle Sezioni riunite questioni di massima in ordine alle quali pronunciare principi di diritto:

- ❖ andamenti neppure tendenzialmente uniformi della giurisprudenza che sta dando luogo alla prima applicazione della novella normativa in tema di nullità degli atti istruttori e processuali, con difformità di evidente rilievo manifestatesi nelle decisioni e riversatesi su numerosi aspetti quali: l'individuazione delle norme procedurali applicabili in rito e la forma della decisione; gli adempimenti da porre rispettivamente a carico delle parti in causa; gli effetti giuridici derivanti da declaratorie di nullità o dal rigetto di domande di nullità; i rimedi ordinamentali esperibili avverso le decisioni assunte;
- ❖ la pendenza di vari giudizi, in corso in entrambi i gradi;
- ❖ infine, la particolare complessità interpretativa di una normativa del

tutto nuova, oggettivamente scarna e bisognevole di riempimenti esegetici e sistematici attraverso l'azione giurisprudenziale attuativa, complessità che ha già dato luogo e può dare ulteriore innesco ad incertezze interpretative eccedenti le normali difficoltà che incontra il potere-dovere decisionale del giudice-interprete.

A tale ultimo fine rileva, peraltro, che la pregressa giurisprudenza delle SS.RR., nel vigore di un assetto normativo diverso rispetto alla novellazione di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009, non ha mancato di cogliere, nello svolgere lo scrutinio preliminare in ordine all'ammissibilità dei deferimenti, la sostanziale "alternatività" dei requisiti indicati dalla legge per legittimare la proposizione di questioni di massima (contrasto giurisprudenziale o questioni di particolare rilevanza o importanza); detta alternatività risalta nei casi in cui gli effetti scaturenti da esegesi applicative concernenti questioni normative nuove e di particolare rilevanza decise in maniera difforme, vanno a prodursi in assenza di pronunce uniformi intervenute in appello e su di una vasta platea di soggetti interessati, sì da mettere a rischio la certezza del diritto e la parità di trattamento per gli utenti del servizio Giustizia e, per ciò stesso, postulano la necessità di dirimere i contrasti giurisprudenziali anche potenziali sulla corretta applicazione delle norme (cita SS.RR. n. 5/2004/QM del 31 marzo 2004, n. 3/2005/QM del 3 ottobre 2005, n. 6/2005/QM del 1° dicembre 2005, n. 7/QM/2006 del 14 luglio 2006).

Tutto ciò premesso e considerato, il Presidente ha dunque deferito a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'atto esa-

me, l'esame delle seguenti questioni, affinché in ordine alle stesse possano essere pronunciati, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legge 15.11.1993, n. 453, conv. con modific. dalla legge 14.1.1994, n. 19, nel testo novellato dall'art. 42, comma 2, della legge 18.6.2009, n. 69, uno o più principi di diritto, nell'interesse della legge ed in stretta conformità al contenuto dispositivo delle disposizioni da prendere a riferimento ed al significato normativo delle stesse, che orientino la fase applicativa della novella recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1.7.2009, n. 78 e succ. modific. e diano soluzione a quesiti così sinteticamente formulabili:

1. Se la disposizione normativa recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141 in tema di requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal Pubblico Ministero sia suscettibile, senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie oppure processuali maturate nel vigore della normativa preesistente.

2. Quali siano da intendersi le tipologie di sentenza cui fa riferimento la clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n.

103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, nonché se per l'individuazione del momento in cui è intervenuta la sentenza anche non definitiva debba farsi riferimento a quanto dispone l'art. 133, comma 1, c.p.c. sul momento di esistenza della sentenza.

3. Se la previsione di legge in ordine ad una domanda di nullità che deve essere presentata da un soggetto portatore di un interesse giuridico qualificabile sia di ostacolo o meno alla eventuale rilevanza di ufficio della nullità.

4. Se nei casi di domanda di nullità che sia proposta con riferimento a giudizi già instaurati con pluralità di convenuti si configuri una ipotesi di litisconsorzio processuale oppure una inscindibilità di cause ai vari effetti di legge, considerato che oggetto della domanda di nullità è la notizia di danno e non la responsabilità o l'evento di danno, che la cognizione giudiziale attivata tramite la "domanda" attiene alla verifica dei presupposti di legge per la concessione della tutela demolitoria di nullità per violazione delle prescrizioni di legge, che la pronuncia di nullità può produrre effetti nei confronti di tutti i convenuti e che la pronuncia medesima non si sostanzia, in ogni caso, nel dover dettare una disciplina giudiziale concernente il diritto sostanziale connesso alla pretesa risarcitoria.

5. Se, tenuto anche conto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, la decisione in ordine ad una domanda di nullità, qualora quest'ultima sia proposta nell'ambito di un giudizio già ritualmente incardinato, possa essere assunta mediante pronuncia incidentale resa sulla questione pregiudiziale così proposta

e tramite la stessa sentenza che, in caso di declaratoria di nullità, definisce esaustivamente il giudizio e, comunque, quale debba essere la forma della decisione, anche in ragione ed in coerenza sequenziale con gli effetti giuridici che il giudice ritiene produca la declaratoria di nullità degli atti istruttori e/o processuali.

6. Se si renda applicabile e quale debba essere il regime normativo di regolazione delle spese, nei casi di accoglimento oppure di rigetto della domanda di nullità.

7. Se la pronuncia di accoglimento o di rigetto della domanda di nullità sia suscettibile di rimedi revisionali, nonché quali siano i rimedi medesimi rinvenibili nel sistema ordinamentale e le modalità procedurali esperibili, tenuto anche conto del rinvio dinamico interposto dall'art. 26 del R.D. 13.8.1933, n. 1038.

Con separato decreto si è provveduto, altresì, alla fissazione dell'udienza nella quale le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale saranno chiamate a pronunciare sulle questioni di diritto deferite tramite il presente atto.

= ° =

Il Procuratore generale presso la Corte dei conti ha depositato le proprie conclusioni in ordine alle questioni oggetto del deferimento di cui al giudizio n. 264/SR/QM.

Il Requirente ha anzi tutto espresso l'avviso che i poteri decisorii delle Sezioni riunite, nei casi di deferimento presidenziale per la risoluzione di questioni di massima o controverse, non siano da ritenere differenti da quelli esercitati nelle fattispecie di deferimento da

parte delle Sezioni giurisdizionali o del Procuratore generale ex art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994: in entrambi i casi, tali poteri si limitano alla sola decisione sulla questione di diritto, lasciando al giudice *a quo* l'applicazione dei principi di diritto alla fattispecie concreta. In proposito, ritiene non priva di significato la circostanza che la norma di cui l'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 è stata aggiunta al corpo dell'art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994 e dunque, una sua interpretazione che concedesse alle Sezioni riunite, in caso di deferimento presidenziale, la competenza a decidere direttamente anche il merito del giudizio sarebbe in contrasto con il principio costituzionale della precostituzione per legge del giudice naturale (art. 25, comma I, Cost.) e di fatto impedirebbe, al P.M. ed alle parti private, la possibilità di un appello.

Osserva, altresì, che la norma in esame, da interpretare inserendola nell'ordinamento nel quale opera il giudice contabile, non è analoga alla previsione dell'art. 374, II e III comma, c.p.c. (sul deferimento del primo presidente della Cassazione alle Sezioni Unite della stessa della risoluzione di questioni di diritto controverse o di questioni di massima di particolare importanza), poichè in tali casi le decisioni delle SS.UU. sui ricorsi intervengono una volta esauriti i gradi che attengono all'esame sul merito e riguardano questioni di legittimità; inoltre, la deroga per decisione del primo presidente al sistema del riparto delle competenze fra Sezioni semplici e Sezioni Unite della Corte di cassazione avviene nell'ambito di un unitario ufficio giurisdizionale, a differenza di quanto avviene per il Giudice contabile

(ove è in rilievo la competenza di organi giurisdizionali distinti ed autonomi, Sezioni territoriali o centrali).

Ciò premesso, la Procura formula le conclusioni sulle questioni di diritto di cui all'atto di deferimento presidenziale:

- Sui problemi di diritto intertemporale (punto 1 dell'atto di deferimento), ritiene che l'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge n. 78/2009 sia applicabile anche agli atti istruttori o processuali del P.M. posti in essere precedentemente all'entrata in vigore della stessa; ciò sia per il tenore letterale della norma stessa che per la sua *ratio*. Non ritiene, però, che tale efficacia possa derivare da un presunto carattere processuale della disciplina in esame, in quanto quest'ultima regolamenta nuove condizioni legittimanti il potere sostanziale di azione del P.M. contabile - necessaria sussistenza di una notizia di danno specifica e concreta e di una condanna definitiva per determinati reati ai fini dell'azionabilità del danno all'immagine di enti pubblici - e non il regime del processo.

Infatti, osserva, il legislatore ha espressamente sancito, in caso di violazione dei nuovi limiti all'azione del P.M. contabile, una sanzione di nullità, che potrebbe essere fatta valere "in ogni momento" e con riguardo non solo a "qualunque atto istruttorio", ma anche "processuale", ponendo come unico limite temporale la circostanza che sia stata, eventualmente, "pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto": ritiene, perciò, trattarsi di una retroattività "temperata"(in quanto sottoposta al limite dell'emissione di una

sentenza anche non definitiva), derivante da una scelta discrezionale del legislatore, consentita dall'ordinamento (cita Corte Cost., n. 74 e 308 del 2008 e 24 del 2009). Rileva, in proposito, come prima di una pronuncia definitiva del giudice non sono individuabili, in materia di accertamento di presunte responsabilità amministrative, diritti quesiti in capo al PM o all'amministrazione danneggiata (gli atti del PM sono idonei a costituire solo mere aspettative).

Il carattere retroattivo della normativa in esame sembra anche comportare una deroga al disposto di cui all'art. 5 del c.p.c. e, perciò, consentire l'impugnabilità di citazioni, emesse prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Anche la *ratio* della norma per il Requirente giustifica la tesi esposta, in quanto solo con una decisione del giudice l'atto del PM, posto in essere in assenza dei presupposti di legge o contenente una domanda non più ammissibile, può essere sanato.

- Sul significato della clausola di salvezza di cui all'art. 17, comma 30-ter ed individuazione del momento di esistenza della "sentenza anche non definitiva"(punto 2 dell'atto di deferimento), secondo il Requirente per "sentenza non definitiva" dovrebbe intendersi, in applicazione della regola di cui all'art. 279 n. 4 c.p.c., quella c.d. parziale, non diretta a definire completamente la causa (occupandosi, ad es. di questioni pregiudiziali, questioni preliminari di merito o di giurisdizione). E, dal momento che il legislatore non pone alcun limite circa il contenuto che la sentenza non definitiva deve avere per porsi quale impedimento ad istanze di nullità, ritiene il

Procuratore che la stessa possa riguardare sia la sussistenza delle nuove condizioni legittimanti l'azione del PM (quella attinente alla concretezza e specificità del danno o quella riguardante il danno all'immagine) che altre questioni. Per individuare il momento in cui può considerarsi intervenuta la sentenza, anche parziale, secondo la Procura occorre poi far riferimento all'art. 133, comma 1, c.p.c., cioè al momento del deposito della stessa.

- Sul significato del termine “fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalle legge”, ritiene il PM che per fattispecie direttamente sanzionate dalla legge debbano intendersi quelle in cui il legislatore fissa non solo il comportamento sanzionabile ma anche la sanzione (come nel caso previsto dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002), con esclusione, perciò, di quelle in cui la legge si limita ad affermare che un dato comportamento “determina” o è causa di responsabilità amministrativa (es., l'art. 3, comma 56 della legge n. 244 del 2007, per il quale l'illegittimo affidamento di incarichi o consulenze “determina responsabilità erariale”).

Il suddetto avviso del Requirente si fonda sulla circostanza che in queste seconde ipotesi (a differenza che nelle prime) il danno non è *in re ipsa*, ma andrebbe accertato, unitamente all'elemento psicologico, dal giudice secondo le regole ordinarie: dunque, si tratterebbe in tali casi di normali ipotesi di responsabilità amministrativa, soggette alla nuova disciplina che prevede, per l'inizio delle indagini del PM, una notizia di danno specifica e concreta. Allo stesso modo, ritiene costituisca una normale ipotesi la possibile respon-

sabilità per danno all'immagine, prevista dall'art. 55-*quinquies*, comma 2, del d.lgs n. 165/2001, introdotta dal d.lgs n. 150/2009.

- Sulla nullità degli atti istruttori o processuali del PM (punti 3 e 4 dell'atto di deferimento), ritiene il Requirente che oggetto del giudizio sia la sussistenza o meno di una notizia di danno qualificata, senza toccare il merito della pretesa risarcitoria azionata. Perciò, la decisione del giudice riguarderà esclusivamente l'atto impugnato e quelli dallo stesso dipendenti, ai sensi dell'art. 159, c. I c.p.c..

La legge concede la possibilità di far valere le nullità in questione da parte di "chiunque vi abbia interesse", per cui occorre applicare in proposito i principi di cui all'art. 100 c.p.c. sulla dimostrazione di un attuale interesse ad agire (oltre che della concreta utilità del provvedimento richiesto), il cui difetto può essere rilevato d'ufficio dal giudice. Secondo il Procuratore, si deve cioè trattare di titolari di una posizione soggettiva differenziata in quanto direttamente coinvolti nell'esercizio dei poteri istruttori del PM e che ricevono dall'atto impugnato una lesione di un diritto di cui sono titolari, non essendo sufficiente la titolarità di un mero interesse di fatto alla legittimità dell'azione del PM.

In definitiva, quella in questione sarebbe una tipica ipotesi di nullità c.d. relativa, che può essere fatta valere solo su istanza della parte legittimata: ai sensi dell'art. 157, I comma, c.p.c., la rilevabilità d'ufficio, da parte del giudice, della nullità di un atto è consentita solo se la legge lo prevede espressamente, circostanza che non si è verificata nel caso di specie.

Conseguentemente, trattandosi di nullità che può essere fatta valere solo ad istanza di parte, una pronuncia di nullità del giudice potrebbe avere effetto solo nei confronti dell'istante, e non anche di altri soggetti che, pur titolari di identico interesse, non lo abbiano fatto valere: non si porrebbe cioè, per il Procuratore, alcun problema di litisconsorzio necessario nei confronti di soggetti che non si sono avvalsi della facoltà in discorso.

- Circa le questioni di rito (punti 5 e 7), il Procuratore distingue:

A) Il caso in cui l'impugnativa avviene nel corso del giudizio di merito. In tale eventualità sarebbe in astratto possibile: 1) un procedimento camerale, con applicazione delle disposizioni di cui all'art. 737 e segg. Per il rito camerale depone la duttilità e semplificazione dello stesso (vista l'indicazione di un termine di 30 giorni, qualificato come perentorio dal legislatore, per la decisione del giudice); manca, però, un'indicazione legislativa in tal senso. Inoltre, i decreti del giudice, pur essendo reclamabili in appello, ex 739 c.p.c., non sarebbero suscettibili di passare in giudicato (come si evincerebbe dall'art. 742 c.p.c.), circostanza che incide sulla certezza delle posizioni in merito alla questione sottoposta al giudice; 2) l'attivazione di un procedimento camerale che si conclude con un'ordinanza collegiale (sistema utilizzato dalla prevalente giurisprudenza), che per il PM pone problemi di incertezza sugli eventuali mezzi di gravame e di mancata formazione del giudicato; 3) la fissazione di apposita udienza pubblica, a termine della quale il giudice, in caso di accoglimento

to dell'istanza, ex 279 n. 2 c.p.c., emette sentenza idonea a definire il giudizio, ovvero, in caso di reiezione della stessa, sentenza non definitiva, ex at. 279 n. 4 c.p.c., sulla questione pregiudiziale oggetto dell'impugnativa, accompagnata da ordinanza che dispone la prosecuzione del processo.

Quest'ultimo sembra al Procuratore il procedimento preferibile, considerata l'autonomia dell'oggetto del giudizio in questione rispetto a quello riguardante il merito di una responsabilità amministrativa. D'altronde, una volta dichiarata la nullità di un atto processuale, sarebbe travolta la stessa citazione, circostanza che impedisce ogni ulteriore esame sul merito della causa.

Seguendo tale impostazione, gli atti del giudice sarebbero suscettibili dei consueti impugnatori (appello); inoltre, potrebbe pervenirsi, in caso di accoglimento dell'istanza, ad un'unica decisione riguardo alle spese del giudizio. Circa la necessità di rispettare il termine perentorio di 30 giorni per la decisione, ricorda il PM che l'art. 17 del regolamento per la procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti (r.d. n. 1038 del 1933) prevede che il presidente del collegio nel fissare il giorno dell'udienza può anche abbreviare i termini di comparizione previsti dal codice di rito, cui fa rinvio l'art. 7 del suddetto regolamento.

B) Il caso in cui l'impugnazione in questione avvenga senza che sia stato già instaurato un processo per responsabilità amministrativa. Tale circostanza, per il PM, rafforza la considerazione circa la necessità di un giudizio a cognizione piena, da definirsi

con sentenza che decida totalmente il merito della causa, ex art. 279 c.p.c. n. 3.

- Sulla regolazione delle spese (punto 6 dell'atto di deferimento) ritiene il Procuratore che si debba applicare per analogia, data l'identità di *ratio*, la normativa di cui all'art. 10 bis, comma 10, del decreto legge 30 settembre del 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 - che prevede che il giudice contabile liquidi l'ammontare degli onorari e diritti di difesa al convenuto in un giudizio per responsabilità amministrativa, assolto nel merito - nel caso in cui l'istante ottenga la dichiarazione di nullità degli atti impugnati, in quanto risulterebbe in tal modo vittorioso nel merito di una controversia (spesso connessa ad un già instaurato giudizio di responsabilità amministrativa).

Infatti, osserva il Requirente, la suddetta normativa di interpretazione autentica fa espresso rinvio all'art. 91 del codice di rito, sul principio della soccombenza; tale principio troverebbe applicazione anche perchè nei giudizi di competenza della Corte dei conti le parti private hanno necessità di una difesa tecnica (con conseguente doverosità del rimborso delle relative spese in caso di vittorioso esito nel merito del giudizio).

= ° =

Le su dette questioni venivano discusse nell'udienza n. 10.3.2010, all'esito della quale con ordinanza 8 aprile 2010, n. 1/2010 le Sezioni riunite sollevavano questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in riferimento agli artt. 24, comma 1, 25, comma 1, e

111 della Costituzione, dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, nella parte in cui prevede che il Presidente della Corte dei conti può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza.

= ° =

Nelle more della definizione del giudizio di costituzionalità di cui innanzi la Sezione III centrale d'appello, con ordinanza n. 38 del 26.11.2010, deferiva a queste Sezioni riunite otto questioni di massima, iscritte al giudizio n. 337/SR/QM del Registro di Segreteria, relative sempre all'art.17, comma 30-ter, D.L. 78/2009, nel testo attualmente vigente, con riferimento ai procedimenti in epigrafe indicati.

Nella medesima ordinanza la Sezione precisava:

a) che non sono stati deferiti alle Sezioni riunite, ma rinviati a nuovo ruolo in attesa della pronuncia della Corte costituzionale (avente ad oggetto danno all'immagine), sia l'appello n. 36330 (proposto dal sig. CELOTTO Mario - rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea PROVINI e Antonio ALBANO - avverso la sentenza n. 1653/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO che ha condannato il medesimo anche per il danno all'immagine), sia l'appello n. 36538 (proposto dalla Procura regionale per il Lazio avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la regione

LAZIO n. 537/2009, che ha accolto l'istanza di nullità di Francesco D'OTTAVI e Luigi Pietro CARUSO, rappresentati e difesi il primo dall'avv. Elio VITALE e l'altro dall'avv. Raffaele IZZO - presentata nel corso del giudizio 68556 per danno all'immagine dell'Amministrazione);

b) che vari procedimenti pendenti dinanzi alla Sezione III di appello sono stati sospesi ex art.295 c.p.c., in quanto già oggetto di ordinanza presidenziale di deferimento di questione di massima, iscritta al n. 264/SR/QM (in specie i reclami della Procura regionale per il LAZIO, rubricati con i nn. 36000, 36013, 36017, 36079, 36094, 36095 e 36181 del registro generale, avverso ordinanze della Sezione giurisdizionale per la regione LAZIO; il reclamo della Procura regionale per le MARCHE, rubricato al n. 36159 del registro generale, avverso l'ordinanza n. 72/2009 della Sezione giurisdizionale per la regione MARCHE; gli appelli n.36077 e 36153).

= ° =

In ordine alle questioni oggetto del deferimento di cui al n. 337/SR/QM, il Procuratore generale ha depositato le proprie conclusioni, nelle quali premette che le questioni di massima medesime sono ritenute ammissibili, sussistendo la rilevanza al fine della decisione sul merito delle controversie sottoposte all'esame del giudice *a quo*, oltre a contrasti giurisprudenziali sulle stesse o comunque una particolare difficoltà interpretativa sul significato da attribuire a varie previsioni di cui alla suddetta normativa.

La posizione assunta dalla Procura sulle diverse questioni er-

meneutiche evocate riprende in larga parte le conclusioni rassegnate in relazione al precedente giudizio n. 264/SR/QM.

Sui problemi di diritto intertemporale (quesito n. 1), ritiene che la normativa in esame sia applicabile anche agli atti istruttori o processuali del P.M. posti in essere precedentemente all'entrata in vigore della stessa, trattandosi di una retroattività "temperata" (sottoposta al limite dell'emissione di una sentenza anche non definitiva) derivante da una scelta discrezionale del legislatore.

Sul significato della clausola di salvezza e l'individuazione del momento di esistenza della "sentenza anche non definitiva" (quesito n. 2), ritiene "sentenza non definitiva" quella c.d. parziale, non diretta a definire completamente la causa e qualunque ne sia il contenuto; il momento in cui può considerarsi intervenuta la sentenza va individuato ai sensi dell'art. 133, comma 1, c.p.c., al momento del deposito della stessa nella segreteria del giudice che l'ha pronunciata.

Circa il significato del termine "fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalle legge" (quesito contenuto nell'ordinanza anche se non espressamente richiamato nelle conclusioni), ritiene il PM che per fattispecie direttamente sanzionate dalla legge debbano intendersi quelle in cui il legislatore fissa non solo il comportamento sanzionabile ma anche la sanzione (es. art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002), con esclusione, perciò, di quelle in cui la legge si limita ad affermare che un dato comportamento "determina" o è causa di una responsabilità amministrativa.

Sulla sussistenza o meno di un litisconsorzio necessario so-

stanziale o processuale nel caso di domanda di nullità proposta con riferimento a giudizi già instaurati con pluralità di convenuti (quesito n. 3), ritiene che la nuova norma abbia introdotto una tipica ipotesi di nullità c.d. *relativa*, che può essere fatta valere solo su istanza della parte legittimata, per cui una pronuncia di nullità del giudice contabile potrebbe avere effetto solo nei confronti dell'istante, e non anche di altri soggetti che pur avendo, in astratto, un identico interesse non lo hanno fatto valere innanzi al giudice.

Sulla natura e forma della decisione del giudice nel caso in cui la domanda di nullità sia proposta nell'ambito di un giudizio già incaricato e sui rimedi revisionali ammissibili avverso la stessa (quesiti nn. 4 e 6), il Procuratore ritiene che il giudice, a seguito di apposita udienza (che può coincidere con quella fissata per la trattazione del merito), in caso di accoglimento dell'istanza, debba emettere sentenza, ai sensi dell'art. 279 n. 2 del c.p.c. e, in tale evenienza, viene travolta la stessa citazione, circostanza che impedisce ex se qualunque ulteriore esame sul merito della causa. Nel caso, invece, di reiezione dell'istanza il giudice dovrebbe emettere sentenza non definitiva, ex art. 279 n. 4 c.p.c., accompagnata da ordinanza che dispone la prosecuzione del processo. Seguendo tale impostazione, gli atti del giudice, oltre ad essere idonei al passaggio in giudicato, sarebbero suscettibili del gravame dell'appello, sottoposto all'ordinaria disciplina processuale. Inoltre, potrebbe pervenirsi, in caso di accoglimento dell'istanza, ad un'unica decisione anche sulle spese del giudizio.

Rileva il PM che tale posizione è stata condivisa anche da al-

cune decisioni di appello (cita Sez. II centrale nn. 306 e 307 del 2010), che si è espresso nel senso che l'ordinanza del giudice che decide sull'istanza di nullità (intervenuta, nel caso di cui alle citate sentenze, a seguito di un già instaurato giudizio di responsabilità), visto il contenuto e gli effetti destinati a produrre, è nella sostanza una sentenza che, in caso di accoglimento dell'istanza, definisce il giudizio ai sensi dell'art. 279 n. 2 c.p.c. e, dunque, dovrebbe intervenire a seguito di udienza pubblica. Ciò non sarebbe impedito dalla necessità del rispetto del termine di 30 giorni per la decisione (che ostacolerebbe il rispetto del termine di comparizione previsto dall'art. 163 del c.p.c.), vista la possibilità, concessa dall'art. 17 del r.d. n. 1038/1933, di abbreviazione dei termini. Conseguentemente, avverso tale decisione andrebbe proposto non un reclamo ma un appello.

Anche nel caso in cui l'impugnazione avvenga senza che sia stato già instaurato un processo, il Procuratore generale ritiene che il giudizio debba, a seguito di udienza pubblica, definirsi con sentenza ex art. 279 n. 3 c.p.c., in quanto con la stessa il giudice, sia che accolga o che respinga l'istanza, decide totalmente il merito della causa (che attiene, ovviamente, alla sola sussistenza o meno di motivi di invalidità dell'atto impugnato).

Circa gli ulteriori sviluppi del giudizio conseguenti all'eventuale declaratoria di nullità di un'ordinanza decisoria in materia, per mancanza della prescritta firma del giudice, ex artt. 132 e 161, comma 2, c.p.c. (quesito n. 7), il Requirente è dell'avviso che, in applicazione del noto criterio della prevalenza della sostanza sulla forma dell'atto

del giudice (cita Cass. n. 8190 del 2003 e n. 10731 del 2001), l'ordinanza stessa abbia, comunque, valore di sentenza e sia soggetta al regime di quest'ultima, per cui non dovrebbe essere disposta dal giudice d'appello, solo per tale motivo, la nullità dell'ordinanza; gli sviluppi del giudizio, poi, sarebbero quelli ordinari, conseguenti all'accoglimento o al rigetto del gravame.

Sulla regolazione delle spese (quesito n. 5) ritiene il PM che possa applicarsi in materia, per analogia, vista l'identità di *ratio*, la normativa di cui all'art. 10 *bis*, comma 10, del decreto legge 30 settembre del 2005, n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005, n. 248: il giudice contabile dovrà liquidare l'ammontare degli onorari e diritti di difesa al convenuto che ottenga la dichiarazione di nullità degli atti impugnati, in quanto risulterebbe vittorioso nel merito di una controversia connessa ad un eventuale o già instaurato giudizio di responsabilità amministrativa.

Circa il significato da attribuire all'espressione " specifica e concreta notizia di danno" e problematiche connesse (punto 8 dell'atto di deferimento), si richiama alle note pronunce della Corte Costituzionale (sentenze n. 104 del 1989, 100 del 1995, 209 del 1994 e 337 del 2005), che hanno delineato limiti intrinseci ai poteri di indagine del P.M. presso il giudice contabile i quali, secondo la Consulta, devono essere esercitati "in presenza di fatti o notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale" e devono essere diretti "ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che

l'attività del procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come una impropria attività di controllo generalizzata e permanente" (sent. n. 100 del 1995); l'iniziativa del requirente "non può basarsi su mere ipotesi" e si giustifica solo quando "secondo le circostanze sia presumibile la commissione di illeciti produttivi di danni" ed in presenza di "elementi specifici e concreti", non essendo sufficienti "mere supposizioni" (sent. n. 104 del 1989). In particolare, osserva che la Consulta fa esplicito riferimento a fatti "ipoteticamente configuranti illeciti" o che "secondo le circostanze" facciano "presumere" la commissione di illeciti produttivi di danni, ad "elementi indiziari seri" e non a "mere supposizioni".

Sulla base di tali principi, ritiene sufficiente che la notizia di danno rappresenti, nei suoi elementi essenziali, un fatto costituente, astrattamente, un illecito contabile (anche senza che si evinca la sua imputazione a soggetti determinati o una particolare qualificazione soggettiva del comportamento dei possibili responsabili).

Richiama, in proposito, la stessa giurisprudenza contabile in materia: Sezione Lazio, n. 504/2009/ord. (che fa riferimento ad un "*fatto dannoso individuato nelle sue linee essenziali*") e sent. n. 161/2010 (che sottolinea come il discrimine voluto dal legislatore "*non si attesta su di una pretesa esaustiva completezza della notizia, ma in una sua sufficiente verosimiglianza e puntuale individuazione in un fatto, questo sì concreto e specifico, ancorchè incompleto in tutti i suoi elementi di conoscenza e valutazione, che spetterà al P.M. integrare e, in primis, valutare*". La sezione Veneto (sent. n. 784 del

2009) richiama la necessità *“di uno specifico riferimento ad un fatto dannoso individuato nelle sue linee essenziali e quindi tale da richiedere le opportune indagini per l'accertamento degli elementi costitutivi di una responsabilità amministrativa”*. Infine, sez. Sicilia (ord. 17.11.2009, n. 237) non ritiene necessaria l'emersione di elementi che *“dimostrino inequivocabilmente la concreta sussistenza di comportamenti connotati da dolo o colpa grave tenuti da soggetti ben determinati”*.

Parte requirente, perciò, è dell'avviso che la notizia debba riguardare una condotta (attiva o omissiva) astrattamente idonea a causare un danno erariale, senza che sia necessariamente rappresentato che dalla stessa è conseguito un danno erariale, in quanto la valutazione circa la sussistenza o meno dello stesso, nel caso concreto, rientra nelle competenze proprie del requirente.

In merito, poi, all'idoneità degli anonimi, dei fatti conosciuti dal P.M. nel corso della fase dell'invito a dedurre o a seguito di delega alle indagini, il Procuratore generale osserva che l'art. 17 in esame non richiede specifiche e concrete “denunce di danno” per consentire l'avvio dell'istruttoria, ma utilizza il termine generico “notizia di danno”: dunque, prosegue, la disposizione non sembra limitare le fonti di conoscenza, per il requirente, di danni erariali alle sole denunce, informative o rapporti cui sono obbligati *ex lege* alcuni soggetti (con possibile imputazione della specifica ipotesi di responsabilità amministrativa, prevista dall'art. 1, comma 3 della legge n. 20 del 1994, nel caso in cui sia intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno

a causa di omessa o ritardata denuncia) e dovrebbero essere tuttora idonee a legittimare l'azione del P.M. le più varie fonti di conoscenza di presunti illeciti erariali (cita, sull'atipicità delle fonti di conoscenza per il P.M. contabile, sez. Sicilia, n. 237/2009/ord.), comprese quelle giornalistiche, provenienti da soggetti privati, gli scritti anonimi (per l'utilizzabilità dei quali cita sez. Umbria, ord. 2 novembre 2009, n. 19), i fatti conosciuti dal P.M. nel corso della fase dell'invito a dedurre (cita sez. Lazio n. 1969/2009), purchè il loro contenuto rispetti, riguardo alla notizia di danno erariale, il carattere della concretezza e specificità, come sopra delineato. Quanto ai fatti conosciuti dal P.M. a seguito di delega alle indagini, occorre precisare che essendo quest'ultimo un atto istruttorio del P.M., è necessario che sia giustificato da una preesistente notizia di danno (avente i descritti caratteri), che richieda ulteriori approfondimenti. Ad avviso del Requirente, resta salva la possibilità per il P.M. di agire anche per fatti diversi da quelli oggetto di delega istruttoria, la cui segnalazione, da parte del soggetto delegato, abbia, comunque, i caratteri della concretezza e specificità.

= ° =

Con sentenza n. 30 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibile ed in parte infondata la questione di legittimità costituzionale deferita dalle Sezioni riunite con riferimento al giudizio n. 264/SR/QM.

In considerazione di ciò, in data 15.2.2011 la Procura generale ha riassunto il giudizio n. 264/SR/QM, chiedendo che l'udienza di discussione fosse fissata nello stesso giorno di quella relativa al giudi-

zio n. 337/SR/QM, rimesso dalla III Sezione di appello con ordinanza n. 38/2010 ed avente ad oggetto questioni in parte sovrapponibili.

Per la discussione dei due giudizi veniva fissata l'odierna udienza dibattimentale.

= ° =

Sono state prodotte, dai soggetti interessati, varie memorie per l'udienza di discussione.

Si è costituita anzi tutto, nel giudizio n. 264/SR/QM, la Procura regionale Lazio, già parte nei giudizi di reclamo rimessi con il decreto presidenziale alle SS.RR., chiedendo di dichiarare rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità sull'art.17 comma 30-ter D.L. 78/2009, nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle nullità ivi previste, ed in subordine di accogliere i gravami pendenti dinanzi alle Sezioni di appello e rimessi alle SS.RR..

A sostegno delle sue richieste, la Procura regionale sostiene anzi tutto che la retroattività della norma sulla nullità finisce per sanzionare atti che erano perfettamente validi nel momento in cui erano stati posti in essere, in quanto avevano raggiunto lo scopo loro assegnato dalla legge (art.156 comma 3 c.p.c.), e che avrebbero dovuto essere esclusi dall'ambito di applicazione di norme processuali sopravvenute, in base al principio del *tempus regit actum*(a.11 disp. prel. c.c.). Pertanto, la disposizione che rende retroattiva tale nullità irragionevolmente imporrebbe una sanzione processuale per la violazione di una norma non ancora vigente al momento in cui era stato emesso l'atto sanzionato, tra l'altro discriminando tra la parte che po-

teva rispettare la nuova norma e la parte che non poteva rispettarla, in quanto ancora inesistente.

= ° =

Sempre nell'ambito del giudizio 264/SR/QM si è costituito l'Avv. Pasquale VARONE - in qualità di difensore costituito di parti private in numerosi giudizi - concludendo per il rigetto dei reclami proposti in quanto inammissibili, improcedibili ed infondati.

Afferma in proposito che avverso il provvedimento che decide sull'istanza di nullità l'impugnazione ammissibile sarebbe l'appello, sottoposto all'ordinaria disciplina processuale, mentre sarebbe da dichiarare inammissibile il reclamo. A ciò condurrebbe la funzione dell'ordinanza, la cui forma sarebbe irrilevante valendo, ai fini dell'appello ex art.339 c.p.c., il principio di prevalenza della sostanza sulla forma (cita Cass. 2237/2005, 2851/2004 ed altre). Ritiene poi che non vi sia stata, nelle fattispecie da lui patrocinata, alcuna notizia specifica e concreta di danno, giacchè tale non sarebbe la generica doglianza di una serie di incarichi con sottrazione degli stessi ai dipendenti dell'ente.

Nell'ambito del giudizio 337/SR/QM, con 4 separate memorie, relative ad appelli proposti dalla P.R:Lazio avverso varie ordinanze emesse dalla Sez. giur. Lazio che accoglievano istanze di nullità depositate nel corso di giudizi di responsabilità già pendenti [relative ai giudizi n. 36536, n. 36396, n. 36376, n. 36381], nonché un'altra memoria depositata il 17.2.2011 in un giudizio di appello proposto da parte di privata avverso ordinanza che respingeva istanza di nullità

presentata *ante causam* [giudizio di appello n. 36259, successivamente archiviato], oltre infine ad altra memoria depositata il 9.3.2011 in un giudizio di appello proposto da parte di privata avverso ordinanza che respingeva istanza di nullità presentata in pendenza di giudizio di responsabilità [giudizio di appello n. 36369], l'Avv. VARONE concludeva in relazione alle QQ.MM. sollevate dalla Sez. III di appello con ordinanza 38/2010, precisando, in relazione all'appello n. 36259, che l'avvenuta archiviazione della vertenza nei confronti del convenuto faceva venire meno la materia del contendere, per irrilevanza dei quesiti proposti; ed in relazione all'appello n. 36369 che l'ordinanza di rigetto era stata emessa nel corso di un giudizio di responsabilità nel quale era stata resa una sentenza parziale, che tuttavia secondo la difesa aveva natura meramente istruttoria, essendo stata pronunciata su reclamo della Procura avverso un'ordinanza istruttoria.

Più in particolare, sulla Q.M. n.1 l'Avv. VARONE afferma la retroattività della norma, che sarebbe applicabile a tutti i processi in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, in quanto, da un lato la natura processuale della norma implica l'applicazione a tutti i processi in corso, dall'altro, anche se si intendesse diversamente il principio del *tempus regit actus*, la legge ben può essere retroattiva (salvo nei casi dell'art.25 Cost.) e nel caso in esame vi è previsione espressa di retroattività.

Sulla Q.M. n.2 afferma che le "sentenze anche non definitive" – atte ad escludere l'applicazione della norma sulla nullità nei giudizi

in corso – debbono essere intese come sentenze che definiscono tutto il giudizio o solo questioni pregiudiziali o preliminari; e ciò, sia per l'espressa previsione degli artt. 279 e 340 c.p.c., sia per la *ratio* dell'art.17, che sarebbe quella di limitare la retroattività delle disposizioni solo nei casi in cui vi sia una pronuncia sul merito della causa, benché “non definitiva” o nel senso di “non conclusiva del giudizio” ai sensi degli artt. 279 nn. 2 e 4 c.p.c. e 340 c.p.c., o nel senso di “non passata in giudicato”. Inoltre, sempre con riferimento alla Q.M. n.2, si afferma che il momento di “pronuncia” della sentenza sia quello del suo deposito ex art.133 comma 1 c.p.c., essendo la pubblicazione requisito di esistenza dell'atto

Sulla Q.M. non formulata in conclusioni ma richiamata dalla motivazione e relativa alle “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge” che escludono l'applicazione della norma sulla nullità, ritiene che tali possono essere ritenute solo quelle di responsabilità c.d. “sanzionatoria”, in cui la legge fissa anche una sanzione (ad es. l'art. 30 co.15 L.289/2002), mentre sono escluse quelle di responsabilità “tipizzata” (in cui si prevede una responsabilità erariale senza sanzione espressa: ad es. art. 3 comma 56 L.244/2007, o art. 7 comma 6 D.Lgs. 78/2009, opp. art.1 comma 11 L.341/2004), in quanto nelle prime il danno è *in re ipsa* mentre nelle seconde va accertato in concreto e con le normali formalità.

Sulla Q.M. n.4 l'Avv. sottolinea la previsione di un termine perentorio di 30 giorni e la possibilità di far valere in ogni momento la nullità, per affermare che la legge ha inteso delineare un autonomo

procedimento di nullità caratterizzato da celerità e speditezza, autonomo dal giudizio di responsabilità, con procedimento camerale (per l'incompatibilità del rito ordinario) da definire con ordinanza a contenuto decisorio, la quale – qualora accolga l'istanza di nullità – dovrebbe cancellare dal ruolo il giudizio di responsabilità.

Quanto poi, all'ipotesi in cui risulti già incardinato un giudizio di merito, la difesa contesta la possibilità di decidere la questione di nullità con sentenza, in quanto tale soluzione sarebbe incompatibile con l'azione di nullità ex art.17, sia per *ratio* che per struttura del giudizio (autonomo rispetto al merito).

Quanto alla Q.M. n.6, per il legale avverso la sentenza che decide sull'istanza di nullità l'impugnazione ammissibile sarebbe l'appello, sottoposto all'ordinaria disciplina processuale, mentre sarebbe inammissibile il reclamo. A ciò condurrebbe la funzione dell'ordinanza, la cui forma sarebbe irrilevante valendo, ai fini dell'appello ex art.339 c.p.c., il principio di prevalenza della sostanza sulla forma.

Sulla Q.M. n.5 ritiene che –tra le varie opzioni prospettate in giurisprudenza in merito alla decisione sulle spese del giudizio di nullità (rinvio al merito, non luogo a provvedere, compensazione, condanna alle spese) – sia da preferire quella che afferma non potersi applicare gli artt.91 e 92 c.p.c. per mancanza di un processo di responsabilità in senso tecnico, ma in una valutazione pregiudiziale della legittimità dell'operato del P.M., e quindi debba pronunciarsi il non luogo a provvedere sulle spese.

Sulla Q.M. n.8 l'Avv. VARONE, premessa una ricostruzione della concreta vicenda oggetto del giudizio n. 36259, afferma che non sarebbe ammissibile l'apertura di istruttoria sulla base di fatti conosciuti nell'ambito di altre indagini, in quanto: a) la *ratio* della novella è sottrarre all'autonoma iniziativa del P.M. l'inizio delle attività istruttorie; egli quindi non potrebbe di ufficio aprire vertenze sulla base di dichiarazioni apprese in altro procedimento, senza una notizia proveniente da terzi; b) la Corte costituzionale esclude un potere di controllo generalizzato da parte del P.M., presupponendo una "denuncia"; c) anche a voler affermare che siano legittime le istruttorie "derivate" da altre istruttorie, qualora queste ultime siano fondate su specifica e concreta denuncia di danno, occorrerebbe accertare tale presupposto, ma ciò sarebbe precluso alla parte, che non può avere accesso ad istruttorie che non lo riguardano.

= ° =

L'Avv. Dario IMPARATO, costituito nel giudizio n.36831, ha depositato memoria nel giudizio 337/SR/QM, nella quale chiede di dichiarare la nullità dell'ordinanza impugnata e nel merito di dichiararne l'infondatezza, attesa la mancanza di una notizia "specificata e concreta" di danno (avendo il P.M. effettuato un'indagine esplorativa a carattere generale).

Oltre a ciò, in ordine alla Q.M. n.6 afferma che per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, l'ordinanza che decide sulla nullità deve essere assoggettata all'appello e non al reclamo.

Sulla Q.M. n.2 afferma inoltre che le "sentenze anche non de-

finitive” rese nel giudizio di responsabilità – che escludono l’applicazione della norma sulla nullità nei giudizi in corso – debbono essere intese come sentenze che definiscono tutto il giudizio o solo questioni pregiudiziali o preliminari; poiché nel caso in esame (giudizio 36369) la sentenza parziale decideva solo questioni istruttorie, essendo stata resa su reclamo del P.M. avverso ordinanza istruttoria, chiede alle SS.RR. di riformare l’ordinanza 597/2009.

= ° =

L’Avv. Giovanni VERDE, costituito nel giudizio di appello n. 36913, ha depositato una memoria difensiva nel giudizio 337/SR/QM, nella quale si esprime in ordine alle QQ.MM. pendenti.

Sulla Q.M. n. 1 (retroattività della norma) e sulla Q.M.8 (nozione di notizia specifica e concreta di danno) afferma che tali QQ.MM. sono irrilevanti per il giudizio n. 36913, in quanto su tali questioni si sarebbe già formato il giudicato, poichè la decisione impugnata riconoscerebbe la nullità dell’istruttoria della Procura (anche se poi non applica l’art.17 per la presunta irretroattività della disposizione), ma il P.M. non ha impugnato la ordinanza 502/2009 *in parte qua*, nemmeno in via incidentale.

Sulla Q.M. n. 4 (rito da seguire per la decisione sulla nullità) e sulla Q.M. n.6 (gravami avverso la decisione sulla nullità) l’Avv. VERDE afferma che l’ordinanza ha contenuto sostanzialmente decisivo, in quanto la questione di nullità ex art.17 è preliminare e può definire il giudizio, e quindi va decisa con sentenza assoggettata ad appello e che provvede sulle spese; e comunque, in caso contrario le

SS.RR. dovrebbero disporre la conversione dell'appello in reclamo, sussistendone i presupposti.

Sulla Q.M. n.2, afferma che le "sentenze anche non definitive" rese nel giudizio di responsabilità – che escludono l'applicazione della norma sulla nullità nei giudizi in corso – debbono essere intese come provvedimenti a contenuto decisorio (sentenze), non meramente ordinatorio (ad esempio, i provvedimenti sulla ricusazione, per espressa previsione di legge non decisorio), come già evidenziato dalla giurisprudenza della Cassazione in materia di prevalenza della sostanza sulla forma. Poiché nel caso in esame (giudizio 36369) la sentenza parziale resa nel giudizio di responsabilità decideva solo in merito a questioni ordinarie del processo e non di merito, si chiedeva alle SS.RR. di disattendere l'ordinanza 597/2009.

= ° =

Con memoria depositata il 13.5.2011 si è costituito nel giudizio 264/SR/QM l' Avvocato Rinaldo GEREMIA (giudizio d'appello n. 36513), depositando memoria nella quale si conclude chiedendo di dichiarare la necessità di una notizia specifica e concreta di "danno" come condizione dell'attività del P.M., richiamandosi all'atto di appello con la precisazione che in separati giudizi relativi ad oggetto analogo la Sezione Lazio ha ritenuto che non vi fosse notizia specifica e concreta di danno quando esso sia stato reso noto solo a seguito di delega del P.M. alla GdF senza una previa notizia, bensì nell'ambito di un controllo generalizzato.

= ° =

la giurisprudenza della Cassazione in materia di prevalenza della sostanza sulla forma. In particolare, la difesa porta a sostegno della sua tesi: a) motivi letterali, in quanto (diversamente da quanto affermato dal provvedimento impugnato), l'art.279 c.p.c. non pone una distinzione tra sentenze "definitive" e "non definitive"); inoltre nella prassi giurisprudenziale la sentenza che definisce solo alcune questioni e ne lascia altre aperte è detta semmai "sentenza parziale" e "sentenza non definitiva" è quella non passata in giudicato, ovvero per la quale il giudizio non è ancora definito; b) motivi logico-sistematici e teleologici, in quanto la reale intenzione del legislatore, nel porre un limite alla generalizzata retroattività dell'art.17 per procedimenti iniziati in assenza di notizia di danno qualificata, è quella di cristallizzare accertamenti già consolidati, e quindi solo i processi già definiti, sia pure in primo grado, mentre non si vede perché una sentenza meramente processuale dovrebbe fare escludere la nullità; diversamente argomentando, la norma sarebbe di sospetta costituzionalità, essendo irrazionale condizionare l'esercizio dell'azione ad un dato meramente formale (ovvero la qualificazione data al provvedimento dal giudice a quo) anziché al fatto che la causa sia stata già decisa con sentenza sia pure ancora impugnabile; c) la prassi giurisprudenziale che, nell'interpretare alcune disposizioni che prevedono una "sentenza definitiva" (art. 4 L.89/2001; art. 13 comma 1 D.Lgs. 504/1992; art. 27 Cost.), le intendono come "sentenze passate in giudicato" (Cass. civ.1732/2009, 3264/2007 ed altre); d) la presenza di decisioni già emesse in materia di interpretazione dell'art. 17. che qualificano la

sentenza “non definitiva” come “non passata in giudicato”.

Sulla Q.M. n.6 i medesimi legali affermano il contenuto sostanzialmente decisorio dell’ordinanza che definisce il giudizio sulla nullità, per cui – in base al principio di prevalenza della sostanza sulla forma – va qualificata come sentenza e va assoggettata ad appello (come riconosciuto anche dall’ordinanza 38/2010 della Sez. III e dalla stessa P.G.).

Sulla Q.M.8 (nozione di notizia specifica e concreta di danno) gli Avv.ti LUBRANO e VARONE affermano che la previsione di una notizia di danno “specifico e concreto” come presupposto dell’istruttoria del P.M. implicherebbe una notizia (proveniente dall’esterno) precedente l’inizio dell’istruttoria (con divieto di acquisizione officiosa della notizia, con attività “esplorative”); inoltre, è necessario si tratti di una notizia che evidenzi direttamente la sussistenza di un danno erariale. Di conseguenza ai fini della Q.M. n.8, non costituirebbero notizia di danno in tal senso:

- a) gli scritti anonimi, per assoluta inattendibilità;
- b) le notizie apprese da terzi, nel corso di un invito a dedurre (perché l’istruttoria è già iniziata);
- c) le notizie apprese dalla GdF durante indagini delegate dal P.M. su fatti diversi;
- d) le notizie che non individuano un danno ma solo una condotta potenzialmente illecita (in quanto mancano elementi significativi di danno).

= ° =

Nel giudizio n. 264/SR/QM si è costituito l'Avv. Stefano CORTIGLIONI, depositando memoria nella quale conclude chiedendo il rigetto del reclamo n. 36159 proposto dalla P.R. Marche avverso l'ordinanza S.G. Marche72/2009 in quanto - alla luce delle sentenze Corte cost. 104/1989, 100/1995, 209/1994, 337/2005 – l'attività del P.M. presuppone una "notizia specifica e concreta di danno", e tale non può intendersi la denuncia anonima che si limiti ad affermare generiche dannosità e non danni specifici e concreti.

= ° =

Con memoria depositata il 29.4.2011 (che ribadisce una precedente memoria depositata il 5.3.2010 sempre nel giudizio dinanzi alle SS.RR.) si è costituito nel giudizio 264/SR/QM l'Avv. Paolo PAZZI (giudizio d'appello n. 36519) chiedendo la declaratoria di inammissibilità del reclamo proposto dalla P.R. Marche avverso l'ordinanza S.G. Marche72/2009, per i seguenti motivi:

Sulla Q.M. n. 1 afferma che la norma è retroattiva per esplicita previsione di legge e per la natura processuale della disposizione.

Sulla Q.M. n.2 afferma che la questione dell'irretroattività della norma in presenza di "sentenze non definitive" non rileva nel presente giudizio.

Sulla Q.M. n. 3 l'Avv. PAZZI afferma che la nullità può essere rilevata di ufficio e comunque nella concreta fattispecie è stata eccepita dal ricorrente, dunque la questione è irrilevante.

Sulla Q.M. n. 4 afferma che la decisione sulla nullità travolge l'intera attività svolta ed anche la citazione in giudizio e ha effetto nei

confronti di tutti i convenuti (estensione soggettiva) ed implica la cancellazione dal ruolo del giudizio di responsabilità (estensione oggettiva), trattandosi di atto di citazione unitario.

Sulla Q.M. n. 5 l'Avv. PAZZI afferma che la questione di nullità può essere decisa anche in via incidentale nel giudizio di responsabilità, con sentenza o ordinanza a contenuto decisorio.

Sulla Q.M. n. 6 afferma l'applicabilità degli artt.91 e 92 c.p.c. in tema di spese di lite.

Sulla Q.M. n. 7 afferma che la decisione è appellabile per la sua natura decisoria.

= ° =

Con memoria depositata il 13.5.2011 si sono costituiti nel giudizio 264/SR/QM gli Avvocati Bruno e Gaia BRUSCIOTTI [giudizio d'appello n. 36519] depositando memoria nella quale si conclude chiedendo l'inammissibilità o il rigetto del reclamo, per inesistenza di una notizia specifica e concreta di danno. In ordine alla Q.M. n. 7, esprime l'avviso che la decisione sulla nullità è appellabile, per la sua natura decisoria.

= ° =

All'udienza dibattimentale odierna, il cons. Piergiorgio Della Ventura, componente del Collegio e relatore per il giudizio n. 264/SR/QM, ha chiesto la parola per formulare una propria dichiarazione.

Ha fatto presente che nel 2007 egli è stato relatore in uno dei giudizi su cui due anni più tardi - quando egli non era più in servizio

presso la Sezione Lazio – si sarebbe innestata la richiesta di nullità ex art. 17, c. 30-ter, gravata da appelli le cui questioni di massima sono oggetto degli odierni giudizi nn. 264/SR/QM e 337/SR/QM. Ritiene che, comunque, non possano ricorrere in proposito questioni di incompatibilità o dovere di astensione da parte sua.

Il PM e gli avvocati presenti, interpellati in proposito dal Presidente, hanno tutti escluso che sussistano cause di astensione, di incompatibilità o anche di mera inopportunità a che il giudizio prosegua con la partecipazione del cons. Della Ventura.

Il Presidente ha preso atto di questa valutazione.

Il Presidente medesimo ha quindi evidenziato che per gli odierni giudizi è avvenuta la costituzione da parte della Procura regionale per il Lazio e ha interpellato il PM intervenuto su tale circostanza. Il vice Procuratore generale dr. Ciaramella, in proposito, ha ritenuto che tale atto di costituzione debba essere dichiarato inammissibile, richiamando la norma di cui all'art. 2 L. n. 19/1994 (secondo la quale unico PM presso le Sezioni riunite è il Procuratore generale). Gli avvocati presenti concordano.

Il Presidente ha prospettato poi, a tutte le parti, la possibilità di operare la separazione dei giudizi odierni, ai fini dell'adozione di due sentenze, divise per tipologia di questioni. Tutte le parti intervenute si dichiarano d'accordo con tale soluzione.

Il Collegio si è ritirato quindi in Camera di consiglio, all'esito della quale il Presidente ha dato lettura delle due ordinanze emanate, da acquisire al verbale d'udienza.

Nelle due ordinanze è stato dato atto che il Collegio ha ritenuto necessario, per evitare ritardi nella definizione dei giudizi pendenti e nella redazione delle sentenze, ripartire tra due diversi relatori l'esame delle questioni e la stesura delle relative motivazioni, ai sensi del combinato disposto degli artt. 26 del R.D. n. 1038/1933 e 103, comma 2, 104, comma 2, e 279, comma 2 c.p.c.

In concreto, è stata disposta, da un lato, la separazione delle questioni di massima sollevate nel presente giudizio (n. 264/SR/QM) più direttamente riguardanti il rito (recanti il n. 3, sulla rilevabilità di ufficio della questione di nullità, n. 4, sul litisconsorzio in caso di domande di nullità proposte in corso di causa, n. 5, sul rito da seguire e la ragionevole durata del procedimento sulla declaratoria di nullità, n. 6, sul regime delle spese nel procedimento medesimo e n. 7, sui rimedi e gravami avverso il provvedimento che definisce tale procedimento) dalle altre questioni, relative ai limiti di applicabilità delle disposizioni sulla nullità (recanti il n. 1, sulla retroattività della disposizione sulla nullità, e il n. 2, sulla nozione di "sentenze non definitive" che escludono l'applicazione delle disposizioni sulla nullità); dall'altro lato, è stata disposta la riunione delle prime questioni (nn. 3, 4, 5, 6, 7, riguardanti il rito) al giudizio n. 337/SR/QM, nel quale pendono questioni analoghe, per identità o connessione di oggetto, ai sensi degli artt. 273 e 274 c.p.c. Al presente giudizio n. 264/SR/QM va poi riunita la questione di cui al n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM, sulla nozione di "notizia specifica e concreta di danno".

In conseguenza di quanto innanzi, restano da trattare nel pre-

sente giudizio n. 264/SR/QM, nel quale pendono analoghe questioni, le questioni di massima relative ai limiti di applicabilità delle disposizioni sulla nullità e, più in particolare: la questione indicata con il n. 1 in entrambi i provvedimenti di deferimento, avente ad oggetto la retroattività della disposizione sulla nullità; la questione recante il n. 2 in entrambi i provvedimenti, sulla nozione di “sentenze non definitive” che escludono l’applicazione delle disposizioni in tema di nullità; infine, la questione di cui al n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM, sulla nozione di “notizia specifica e concreta di danno”, oggetto di deferimento da parte della Sezione III app.

= ° =

Dopo l’esposizione dei due relatori, rispettivamente per il giudizio n. 264/SR/QM (relatore cons. Della Ventura) e per il giudizio n. 337/SR/QM (relatore cons. Cirillo), nella loro nuova configurazione, prende la parola l’avv. Elio Vitale. Fa presente che il suo caso riguarda l’appello del PM avverso una declaratoria di nullità per il danno all’immagine. Ritiene che non vi siano dubbi sulla retroattività della norma; ritiene non ammissibile che la Procura abbia formulato sia il reclamo che l’appello.

L’avv. Annalisa Lautelli (per l’avv. Medugno) si riporta agli scritti. L’avv. Dario Imperato ugualmente si riporta agli atti.

L’avv. Pasquale Varone evidenzia, sulla clausola di salvezza, che la sentenza anche non definitiva, deve essere solo quella definitiva del merito; richiama il d.d.l. n. 1880/B, pendente in Parlamento, che contiene una norma interpretativa sul punto (che recita: “*senten-*

za di merito non definitiva”). Sul quesito n. 8, ritiene delicato il problema dei fatti conosciuti nel corso di altra istruttoria: non è possibile allargare un’istruttoria in modo incontrollabile; la notizia dovrebbe avere invece provenienza “terza”, per cui anche gli anonimi dovrebbero essere esclusi.

L’avv. Paolo Pazzi si riporta a quanto già dedotto nei suoi scritti. L’avv. Salvatore Di Mattia (per Chiti e Vicicone) ritiene importante delimitare opportunamente le caratteristiche della *notitia damni*.

L’avv. Dante Grossi (per Verde e Auletta) si riporta agli scritti. Per conto dell’avv. Auletta, si esprime sulle caratteristiche della sentenza idonea a costituire clausola di salvezza.

L’avv. Enrico Lubrano si riferisce alla memoria depositata. Sulla QM n. 2 (clausola di salvezza), osserva che l’art. 279 c.p.c. non parla di sentenze “non definitive”, ma definitive, che è concetto diverso. Il Legislatore parla di passaggio in giudicato, o meno, per intendere la definitività di una sentenza; in questa ottica, la clausola di salvezza va vista alla luce della *ratio* della norma, che è quella di bloccare tutte le iniziative illegittime: dunque, è evidente che il limite non potrà che essere l’avvenuta adozione di una sentenza definitiva del merito (che oramai ha cristallizzato una certa situazione), non già una sentenza purchessia.

L’avv. Giovanni Bonaccio (per Cortiglioni) si riporta alle memorie. L’avv. Rinaldo Geremia dichiara di condividere le argomentazioni dell’avv. Lubrano; sulla notizia specifica e concreta, ritiene che l’avvenuto conferimento di un mandato difensivo mai possa integrare

gli estremi di specificità e concretezza voluti dalla legge.

Il PM si richiama alle conclusioni; si sofferma poi sul concetto di non definitività delle sentenze: la norma parla di sentenza “anche” non definitiva, per cui rientrano nel novero anche le sentenze parziali, cioè quelle ex art. 279 n. 4 c.p.c.. La *ratio* è a suo avviso quella secondo cui, se il Giudice già si è pronunciato su una delle questioni, in effetti ha già sanato una situazione suscettibile di essere colpita da nullità. La diversa interpretazione darebbe luogo ad una formulazione meramente pleonastica della legge.

DIRITTO

1. Prima di passare all’esame delle singole questioni al vaglio del Collegio, è necessario delibare alcune problematiche relative al rito.

1.1. In ordine alla composizione del Collegio, va ribadito quanto già disposto in udienza, con l’espresso consenso delle parti, circa l’esclusione di ogni ipotesi di incompatibilità, o anche di mera inopportunità, circa la partecipazione al giudizio del cons. Della Ventura, già relatore della sentenza parziale n. 1159/2007 della Sezione giurisdizionale regione Lazio, non vertendosi nell’ipotesi di diverso grado di uno stesso giudizio.

1.2. Vi è poi l’aspetto relativo all’ammissibilità della costituzione in giudizio, innanzi a queste Sezioni riunite, da parte della Procura regionale Lazio.

Come già esposto in fatto, il vice Procuratore generale, interpellato a tale proposito dal Presidente, ha espresso l’avviso che tale atto di costituzione debba essere dichiarato inammissibile.

Il Collegio non può che concordare. Ed invero, ai sensi dell'art.

2 del D.L. n. 453/1993, conv. con legge 14.1.1994, n. 19, "[1] *Le funzioni di pubblico ministero innanzi alle Sezioni riunite ed alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti sono esercitate dal Procuratore generale o da un vice procuratore generale. [2] Presso le Sezioni giurisdizionali regionali le funzioni del pubblico ministero sono esercitate da un Procuratore regionale*".

La chiarissima formulazione normativa, anche alla luce della giurisprudenza intervenuta in proposito, non consente in alcun modo la presenza in giudizio, innanzi a queste Sezioni riunite, del Procuratore regionale, anche tenendo conto del principio di unitarietà della funzione del Pubblico ministero contabile: v., al riguardo, Corte dei conti, SS.RR., 9.4.2002, n. 7/QM; id., 17.7.2003, n. 15; Sezione I app., 5.1.2005, n. 1.

Conseguentemente, non andava effettuata alcuna comunicazione alla predetta Procura regionale Lazio.

2. Appare poi opportuno, prima di passare all'esame del merito, ricordare che il giudizio innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, diversamente da quello delle Sezioni unite della Cassazione, è costituito non da tutta la causa controversa dinanzi alle sezioni cc.dd. semplici, bensì - esclusivamente - da una questione di massima o da un conflitto di competenza, per espressa previsione dell'art.1, comma 7, del decreto-legge n. 453 del 15 novembre 1993 e succ. mod.

Ne consegue, da un lato, che la decisione nel merito di un giudizio rimesso alle Sezioni riunite esorbita dalla loro competenza, giac-

ché esse si limitano ad affermare il principio di diritto portato alla loro attenzione, senza accertare l'esistenza in concreto dei fatti costitutivi, impeditivi o estintivi delle pretese azionate nei giudizi *a quibus* (in tal senso, cfr. SS.RR. nn. 6-7-8-9/2010/QM depositate, rispettivamente, nelle date 21.7.2010, 30.9.2010, 13.10.2010, 16.11.2010 e nn. 3-4/2011/QM, depositate, rispettivamente, nelle date 26.1.2011 e 1.3.2011); dall'altro, che le questioni preliminari o pregiudiziali rilevanti nei singoli giudizi (su competenza e giurisdizione, condizioni dell'azione, etc.), non strumentali alla decisione sulle questioni di massima sollevate, non possono essere decise dal Giudice del principio di diritto, rientrando nella competenza funzionale della Sezione giurisdizionale dinanzi alla quale pendono i relativi giudizi.

E' quindi inammissibile, in questa sede, l'esame di questioni o eccezioni diverse da quelle oggetto di rimessione, sollevate nei giudizi di merito, dei quali il presente procedimento costituisce un incidente, come, ad esempio:

a) la questione della presunta cessazione della materia del contendere, sollevata dalla Procura regionale Lazio e dall'Avv. Varone in merito al giudizio n. 36529, in quanto il soggetto che ha impugnato un'ordinanza sulla nullità ex art.17, comma 30-ter, resa prima del giudizio di responsabilità, non è stato poi convenuto in quest'ultimo giudizio, per archiviazione della sua posizione;

b) la questione del difetto di giurisdizione sulla domanda azionata nel giudizio n. 36519, sollevata dall'Avv. Pazzi per il sig. Drudi (trattandosi di danno a società partecipate).

Viceversa, deve ritenersi rientrare nell'oggetto del giudizio delle Sezioni riunite l'esame delle problematiche che costituissero necessario antecedente logico della decisione delle questioni controverse (cfr. Cassazione civile, Sez. III, 26.10.2009, n. 22595), come pure le questioni sollevate nell'ambito dei provvedimenti di deferimento, e che non siano state poi riportate nelle conclusioni degli stessi, ove dalla lettura complessiva dell'atto emerga l'inequivoca volontà di sollevarle: Cassazione civile, Sez. III, 28.8.2009, n. 18783 (cfr., *ampius*, il successivo par. 8 e segg.).

Ciò premesso, si precisa che il giudizio odierno, a seguito delle determinazioni assunte dal Collegio con le ordinanze ricordate in fatto, riguarda le seguenti questioni di massima, di cui ai provvedimenti di deferimento da parte del Presidente della Corte dei conti e della Sezione III centrale d'appello:

- Se la disposizione normativa recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141 in tema di requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal Pubblico Ministero sia suscettibile, senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie oppure processuali maturate nel vigore della normativa preesistente (quesito n. 1 di entrambi i giudizi);
- quali siano da intendersi le tipologie di sentenza cui fa riferimento

la clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141; inoltre, se per l'individuazione del momento in cui è intervenuta la sentenza anche non definitiva debba farsi riferimento a quanto dispone l'art. 133, comma 1, c.p.c. sul momento di esistenza della sentenza (quesito n. 2 di entrambi i giudizi);

- quale sia il significato da attribuire all'espressione "*specificata e concreta notizia di danno*", che figura nell'art. 17, comma 30-ter più volte richiamato e, conseguentemente sulla idoneità ad integrare gli estremi di una "specificata e concreta notizia di danno: a) dell' "anonimo"; b) dei fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, per soggetto diverso dall'invitato; c) dei fatti conosciuti a seguito di "delega alle indagini", attribuita dalla Procura ad organismi quale la Guardia di Finanza; d) delle "notizie" relative alla condotta, piuttosto che sul danno, dovendosi – in ultima analisi – stabilire se per "notizia di danno" non debba intendersi "notizia di fatto dannoso" (quesito n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM);

- la corretta interpretazione dell'espressione "*fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*" per le quali il citato art. 17, comma 30-ter esclude l'applicazione del regime delle nullità ivi previsto (quesito contenuto nel giudizio n. 337/SR/QM).

3. Tanto precisato, il Collegio deve, preliminarmente, valutare la

rilevanza e l'ammissibilità delle su riportate questioni di massima.

3.1. Il quadro di riferimento normativo è rappresentato, come noto, dall'art 1, comma 7 della legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Dispone la norma, nella sua attuale formulazione: *“Le Sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del Procuratore generale. Il Presidente della Corte dei conti può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione in diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio”*.

In sostanza, vengono individuati dal legislatore due distinti procedimenti di deferimento, a queste Sezioni riunite, delle questioni di massima; il primo – quello già disciplinato dall'originaria formulazione del comma settimo in esame – attivabile a cura dei Giudici di merito (*“sezioni giurisdizionali centrali o regionali”*), cui la legge del 2009 ha aggiunto l'ulteriore possibilità che anche il Presidente della Corte disponga che le medesime Sezioni riunite si pronuncino *“sui giudizi che presentano una questione in diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza”*. In

tutte e due i casi (entrambi, peraltro, presenti all'odierna udienza dibattimentale) il deferimento è volto a conseguire una pronuncia incidentale di queste Sezioni riunite, sostanzialmente pregiudiziale, su di una questione di diritto oggetto di contrasto giurisprudenziale o, comunque, di non pacifica soluzione; detta pronuncia si colloca nell'ambito dell'esercizio delle attribuzioni di nomofilachia di questo Collegio, con particolare riferimento alla funzione connessa con l'esatta interpretazione della legge.

Il principio in diritto stabilito assume carattere generale cogente per tutti i Giudici di primo e secondo grado, che siano chiamati a decidere in controversie nelle quali quel principio risulti direttamente rilevante ed applicabile (v. SS.RR., 23.4.2010, n. 4/QM).

La novella del 2009 ha poi previsto un diverso procedimento, attivabile in caso di motivato dissenso da parte dei soli Giudici di appello, secondo un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale (v. SS.RR., 30.9.2010, n. 7/QM), il quale presuppone la non condivisione della massima in diritto, come definita dalle Sezioni riunite all'esito di un antecedente deferimento; in tale ipotesi il Giudice del merito potrà "rimettere" la decisione alle Sezioni riunite, con ordinanza motivata (contenente cioè ulteriori argomentazioni idonee a cagionare una nuova approfondita riflessione da parte delle Sezioni riunite medesime). Va precisato che il Giudice rimettente, in tale ultima ipotesi, non si spoglia della causa attraverso una inammissibile *translatio iudicii*, ma resta titolare del potere decisorio – in quanto Giudice naturale – fermo restando che non potrà discostarsi dal principio in diritto

statuito dalle Sezioni riunite.

3.2. Tanto premesso, i deferimenti odierni, disposti il primo dal Presidente (giudizio n. 264/SR/QM) e l'altro dalla Sezione III d'appello (n. 337/SR/QM) rientrano, a tutta evidenza, nella previsione "ordinaria" della prima parte del comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 19/1994.

Come già accennato, tale deferimento è consentito in presenza di giudizi nei quali venga in rilievo una questione in diritto già decisa in senso difforme (ipotesi del contrasto giurisprudenziale) o che comunque rappresenti una questione di massima di particolare importanza e di non semplice soluzione.

3.3. Ciò posto, può essere data senz'altro per pacifica la rilevanza delle questioni deferite per i giudizi *a quibus*: non possono invero esservi dubbi sulla sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra le questioni di diritto sopra indicate ed il prosieguo dei numerosi giudizi pendenti innanzi alle Sezioni giudicanti, nel senso cioè che tutti quei giudizi non possono essere decisi indipendentemente dall'applicazione delle norme in esame.

Inoltre, sempre in punto di ammissibilità, ritengono queste Sezioni riunite che, effettivamente, le problematiche in esame siano di non semplice soluzione, e più di una argomentazione può essere (ed è stata, per diversi aspetti) formulata a sostegno delle differenti tesi prospettate, già riportate in fatto.

Ricorre, pertanto, l'ipotesi dei problemi interpretativi di particolare complessità – relativi nella specie, sotto vari profili, ai limiti di ap-

plicabilità delle disposizioni sulla nullità di cui all'art. 17, comma 30-
ter, del D.L. n. 78/2009 e succ. mod. - che di per sé giustifica la ri-
missione a queste Sezioni riunite delle relative questioni di massima:
v., *in terminis*, SS.RR., 12.6.2006, n. 5/QM e 23.4.2010, n. 4/QM.

Tali problematiche, inoltre, riguardano profili di generalizzata
applicazione ad un numero potenzialmente indefinito di giudizi ed
esigono, pertanto, una soluzione uniforme, al fine di evitare inammis-
sibili differenziazioni tra vicende processuali identiche.

Anche per tale motivo le questioni vanno giudicate ammissibili,
pur in assenza, sinora, per diversi aspetti (data anche la novità
dell'istituto della nullità in questione, introdotto solo di recente, appun-
to con la normativa del 2009), di contrasti giurisprudenziali signifi-
cati in grado di appello: cfr. SS.RR., 19.7.1999, n. 22.

E' possibile, dunque, procedere alla delibazione delle questioni
prospettate.

4. A tale riguardo, il primo aspetto da dirimere riguarda i profili
temporali di applicabilità della nuove disposizioni. E' necessario spe-
cificare, in particolare, se la disposizione normativa recata dall'art. 17,
comma 30-*ter*, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 e succ. mod., in tema di
requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività
istruttoria svolta dal Pubblico Ministero sia suscettibile, senza distin-
zione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a
situazioni istruttorie oppure processuali maturate nel vigore della
normativa preesistente.

La risposta al quesito è senz'altro positiva, pur con la necessi-

tà di alcune precisazioni.

4.1. Ed invero, la soluzione da dare al problema prescinde, per la conformazione stessa della disposizione normativa, dalla verifica circa una sua natura sostanziale ovvero processuale.

Al riguardo, non possono sussistere dubbi sulla circostanza che l'art. 17 in esame influisce direttamente sui presupposti sostanziali dell'azione contabile: in particolare, per quel che riguarda il danno all'immagine, il Giudice delle leggi ha provveduto a precisare che tale norma incide sulla configurabilità stessa del danno all'immagine, il quale infatti è stato ritenuto possibile solo se ricorrono talune, specifiche fattispecie delittuose (cfr. Corte Costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355). La norma medesima inoltre, e più in generale, ha inciso – per quanto qui specificamente interessa - sulla possibilità stessa, per il Requirente contabile, di agire in giudizio (con riferimento a qualsiasi fattispecie illecita produttiva di danno) a tutela delle finanze pubbliche.

In ogni caso, per quel che riguarda lo specifico aspetto posto all'esame di queste Sezioni riunite, ciò che rileva è che la disposizione in parola, per espressa volontà del Legislatore – e indipendentemente, dunque, dal suo carattere sostanziale o processuale - è immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore. A confermare tale interpretazione è sufficiente l'esame del quarto periodo del su riportato comma 30-ter, il quale esclude l'applicabilità delle nuove previsioni nella sola ipotesi in cui sia stata già emessa una sentenza, sia pure non definitiva: per cui,

appare evidente concludere che in tutti gli altri casi pendenti, compresi quelli oggetto dei deferimenti odierni, la norma non può che applicarsi con immediatezza.

Detto in altri termini, l'art. 17 in discorso, pur ritenendosi di chiara natura sostanziale, secondo quanto appena precisato, introduce nell'ordinamento una retroattività, strettamente delimitata alle sole ipotesi e situazioni indicate dalla norma, e comunque esclusa nei casi in cui sia intervenuta *medio tempore* una sentenza, anche non definitiva (lo stesso Procuratore generale ha parlato, nelle sue conclusioni, efficacemente ad avviso del Collegio, di retroattività "temperata").

Si tratta di una scelta pacificamente consentita per l'ordinamento civile, come spesso evidenziato dallo stesso Giudice delle leggi, pur in presenza dell'opposto principio generale di cui all'art. 11 disp. prel. c.c. (cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale, 28.3.2008, n. 74, 30.7.2008, 308 e 30.1.2009, n. 24), laddove non vengano in rilievo diritti quesiti o situazioni di immodificabilità di precedenti assetti consolidati: e, nell'ipotesi in esame, l'attività istruttoria o processuale che in precedenza fosse stata espletata dalla Procura regionale, a tutta evidenza, non potrebbe rientrare tra le ipotesi di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in questo senso.

In tale ottica, va anche precisato che il su detto carattere retroattivo comporta anche una (limitata) deroga al principio di cui all'art. 5 c.p.c., laddove introduce la possibilità, per i soggetti interessati, di gravarsi contro atti di citazione emessi prima dell'entrata in vi-

gore delle nuove disposizioni, e riguardanti ipotesi dannose oggi non più previste come tali dalla legge.

4.2. Per le motivazioni che precedono, riguardo alla questione di massima, di cui al n. 1 di entrambi gli atti di deferimento, deve essere affermato il seguente principio di diritto: *“La disposizione normativa recata dall’art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 e succ. mod., sui requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell’attività istruttoria svolta dal PM contabile, è suscettibile, senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa preesistente”.*

5. Il secondo quesito è relativo alla corretta interpretazione della clausola di salvezza enunciata dall’art. 17, comma 30-ter in esame (*“... salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ...”*), vale a dire a quale tipologia di sentenza essa debba essere riferita. In proposito, come già evidenziato in fatto, è controverso se tale clausola, che parla di sentenza anche non definitiva, operi in presenza di ogni provvedimento qualificato dal Giudice come “sentenza”, ovvero debba intendersi limitata ai soli provvedimenti definitivi del merito della vertenza, sia pure non passati in cosa giudicata perché ancora impugnabili.

Il problema, com’è evidente, dev’essere risolto sulla base della disciplina legislativa generale.

5.1. I canoni fondamentali in materia sono dettati, come noto, dagli

artt. 277 e segg. e 340 del c.p.c.. Secondo l'art. 277, “[1] *Il collegio nel deliberare sul merito deve decidere tutte le domande proposte e le relative eccezioni, definendo il giudizio.* [2] *Tuttavia il collegio, anche quando il giudice istruttore gli ha rimesso la causa a norma dell'articolo 187 primo comma, può limitare la decisione ad alcune domande, se riconosce che per esse soltanto non sia necessaria un'ulteriore istruzione, e se la loro sollecita definizione è di interesse apprezzabile per la parte che ne ha fatto istanza*”.

La norma su riportata specifica, dunque, il generalissimo principio dettato dall'art. 112 c.p.c., secondo cui il giudice deve esaurire, con la propria decisione, tutte le questioni condotte al suo esame dalle parti (*c.d. principio di concentrazione della decisione*, espressione del più generale principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato): ogni grado del processo dovrebbe, di norma, essere caratterizzato dall'esistenza di un unico provvedimento decisorio collegiale che definisca per intero il giudizio stesso. Tale regola peraltro – occorre notare - esprime una mera aspirazione del Legislatore e non ha portata precettiva, tanto è vero che nessuna norma prevede, in caso di sua violazione, una nullità della sentenza (cfr. Cassazione civile, Sez. II, 15.7.1997, n. 6471).

Il principio di concentrazione ha comunque subito una serie di eccezioni, ad iniziare dal secondo comma dello stesso art. 277, dall'art. 278 e (sopra tutto) dall'art. 279 c.p.c., come novellato dalla legge 14.7.1950, n. 581: l'art. 277, comma 2, espressamente prevede la possibilità di decisioni limitate ad alcune delle domande propo-

ste; l'art. 278 consente l'adozione di sentenze (che l'originaria formulazione della norma espressamente definiva "parziali") di condanna generica, da liquidare con successivo provvedimento; da ultimo, l'art. 279, a seguito della novella di cui alla riforma del 1950, ha introdotto la fondamentale distinzione tra sentenze "definitive" e "non definitive".

Anche tale ultima disposizione – soggetta, da ultimo, alle integrazioni di cui alla legge 18.6.2009, n. 69 - merita di essere riportata letteralmente (per la parte che qui interessa): “[1] *Il collegio pronuncia ordinanza quando provvede soltanto su questioni relative all'istruzione della causa, senza definire il giudizio, nonché quando decide soltanto questioni di competenza. In tal caso, se non definisce il giudizio, impartisce con la stessa ordinanza i provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa. [2] Il collegio pronuncia sentenza: 1) quando definisce il giudizio, decidendo questioni di giurisdizione; 2) quando definisce il giudizio, decidendo questioni pregiudiziali attinenti al processo o questioni preliminari di merito; 3) quando definisce il giudizio, decidendo totalmente il merito; 4) quando, decidendo alcune delle questioni di cui ai numeri 1, 2 e 3, non definisce il giudizio e impartisce distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa; 5) quando, valendosi della facoltà di cui agli articoli 103, secondo comma, e 104, secondo comma, decide solo alcune delle cause fino a quel momento riunite, e con distinti provvedimenti dispone la separazione delle altre cause e l'ulteriore istruzione riguardo alle medesime, ovvero la rimessione al giudice inferiore delle cause di sua competenza [OMISSIS]”.*

Pertanto, nell'attuale sistema costituiscono sentenze definitive

quelle di cui ai nn. 1, 2 e 3 del secondo comma dell'art. 279 e sentenze non definitive le pronunzie ai sensi dei nn. 4 e 5.

Più in particolare, per quel che rileva nei giudizi *a quibus*, le sentenze non definitive di cui all'art. 279, n. 4, cit., risolvono una questione di giurisdizione (oppure di competenza, ma solo per i giudizi incardinati precedentemente al 4 luglio 2009: v. art. 58, comma 1, L. n. 69/2009, cit.), ovvero decidono questioni pregiudiziali attinenti al processo o preliminari di merito, o ancora alcune soltanto delle questioni di merito (ai sensi dell'art. 277, comma 2, c.p.c., cit.), impartendo nel contempo provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa: insomma, si tratta di provvedimenti a carattere (parzialmente) decisorio, che non definiscono il giudizio, nel senso cioè che non esauriscono la materia della controversia posta all'esame del Giudice.

5.2. E' parimenti ben noto come la su riferita distinzione tra tipologie di provvedimenti decisorii adottabili (sentenze definitive o non definitive) abbia un notevole rilievo pratico, ai fini dell'impugnazione dei provvedimenti medesimi, tanto è vero che essa espressamente figura nella rubrica del già ricordato art. 340 c.p.c., intitolato "*Riserva facoltativa d'appello contro sentenze non definitive*"; il testo della norma chiarisce poi, senza ombra di dubbio, che i provvedimenti rientranti nella categoria menzionata sono (appunto) "*le sentenze previste dall'articolo 278 e dal n. 4 del secondo comma dell'articolo 279*".

E dunque, prevede tale disposizione, contro le sentenze di cui all'articolo 278 e dal n. 4 del secondo comma dell'articolo 279 (ossia

quelle non definitive menzionate nella rubrica), l'appello può essere differito, qualora la parte soccombente ne faccia riserva entro il termine per appellare, e potrà essere proposto unitamente a quello contro la sentenza che definirà il giudizio (oppure a quello proposto contro altra successiva sentenza non definitiva).

Insomma, non vi è alcuna incertezza, in giurisprudenza, sull'esistenza di tale distinzione e (sopra tutto) sulla sua concreta e specifica rilevanza nella disciplina delle impugnazioni: cfr., *ex multis*, Cassazione civile, SS.UU., 11.12.2007, n. 25837; id., Sez. I, 10.4.2008, n. 9339; id., 8.4.2003, n. 5456; id., 28.6.1986, n. 4331; id., Sez. II, 19.10.1998, n. 10328; id., Sez. lavoro, 7.9.1995, n. 9448.

Sempre la giurisprudenza di legittimità ha provveduto a precisare, proprio ai fini della corretta applicazione dell'istituto delle riserva d'impugnazione, che opera il principio di prevalenza della sostanza sulla forma: e dunque, può parlarsi di sentenza non definitiva non già in base alla mera qualificazione attribuita dal Giudice *a quo* o alla circostanza che questi abbia rimesso a successiva sentenza la prosecuzione del giudizio, bensì tenendo conto dell'effettivo contenuto decisivo del provvedimento adottato, il quale deve avere statuito su questioni pregiudiziali o preliminari di merito, o su alcune delle questioni di merito, rinviando alla pronunzia definitiva per le altre (Cassazione, Sez. I, 2.5.1991, n. 4778). In altri termini, al di là del *nomen juris* adottato dal Collegio, se il provvedimento (che lo stesso Giudice potrebbe anche avere qualificato come "ordinanza"), contiene statuizioni, ad esempio, sulla giurisdizione o su altre questioni pregiudiziali

o preliminari, ovvero riguardanti il merito, esso può e deve essere oggetto di riserva di impugnazione, in carenza della quale le medesime questioni non potranno poi essere riproposte in sede di appello contro la successiva sentenza definitiva: cfr. Cassazione civile, SS.UU., 24.2.2005, n. 3816; id., 4.2.2005, n. 2237; id., Sez. lavoro, 13.2.2004, n. 2851; id., 22.11.2003, n. 17780; id., Sez. I, 10.11.2000, n. 14659. E allo stesso modo – per quanto in questa sede maggiormente rileva – le pronunzie le quali, indipendentemente dal *nomen* del relativo provvedimento giudiziale adottato, abbiano contenuto decisivo, non potranno poi essere, neppure implicitamente, revocate o modificate dallo stesso Giudice in sede di sentenza definitiva, atteso l'esaurimento del potere giurisdizionale per quella parte già decisa con la sentenza interlocutoria, con conseguente, relativa formazione del giudicato interno: cfr. Cassazione civile, Sez. I, 8.6.2007, n. 13513; Sez. I, 11.5.2006, n. 10889; id., Sez. lavoro, 4.2.2005, n. 2237/2005; id., Sez. II, 14.9.2004, n. 18510; id., 22.8.2003, n. 12346; id., Sez. lavoro, 16.2.2001, n. 2332; id., Sez. II, 2.8.2000, n. 10101; id., Sez. I, 14.6.1999, n. 5860.

5.3. Orbene, la soluzione della questione proposta non potrà che basarsi sui principi e sugli approdi interpretativi innanzi sinteticamente riportati.

Pertanto, ove il legislatore, nell'art. 17, c. 30-*ter* in esame, collega la clausola di salvezza alla sussistenza di una precedente sentenza "*anche non definitiva*", tale locuzione non potrà che essere intesa nel senso comune del termine, ossia come provvedimento giu-

diziale a carattere e contenuto decisorio, secondo l'ordinaria disciplina del codice di rito.

Di conseguenza, nei casi in cui sia intervenuta una pronunzia di primo grado, comunque sia stata qualificata dal Giudice – *sentenza non definitiva, sentenza/ordinanza, sentenza parziale*, o anche, semplicemente, *ordinanza* - occorrerà esaminare, nel concreto, se essa abbia, o meno, deciso in ordine a questioni pregiudiziali, preliminari o di merito, con conseguente formarsi del giudicato interno su uno o più punti della controversia.

Nulla autorizza ad attribuire un diverso significato alla disposizione in esame, al contrario di quanto, pure, argomentato da molti degli odierni difensori. In particolare, è da escludere decisamente che l'art. 17 in discorso possa intendersi riferito alle sole sentenze di merito, e men che meno – data l'espressa formulazione della norma ("*sentenze anche non definitive*") - alle sole sentenze che definiscano esaurientemente il merito stesso (sia pure in primo grado).

Insomma, il concetto di definitività di un provvedimento giudiziale non può in alcun modo essere confuso con il contenuto dello stesso, alla luce della chiarissima conformazione delle norme in materia, innanzi illustrate, e della possibilità di formazione di un giudicato interno anche sulle sole questioni pregiudiziali o preliminari.

Né va trascurato un altro aspetto: il Legislatore non ha collegato la clausola di salvezza alle sole sentenze non definitive, ma (come appena detto) "anche" a tali sentenze; pertanto, l'esenzione dalla nullità, di cui si discute, va riferita non solo alle sentenze che definiscono

totalmente il merito ex art. 279, comma 2, n. 3 c.p.c., cit., come ritenuto da alcuni degli appellanti, ma - appunto - anche a quelle non definitive, la cui categoria necessariamente dovrà comprendere provvedimenti decisori di tipo diverso, come quelli sopra menzionati ex art. 279, c. 2, n. 4 c.p.c..

Per concludere sul punto, deve allora ritenersi che il Legislatore, con la disposizione derogatoria di cui si discute, abbia inteso fissare un discrimine logico-temporale, di carattere obiettivo, per la proponibilità dell'istanza di nullità; tale discrimine è stato individuato nell'adozione, da parte del Giudice di merito, di un provvedimento di carattere, sia pure parzialmente, decisorio e non meramente istruttorio. *Ratio* della norma, deve cioè ritenersi, è quella di escludere la nullità quando, attraverso la pronuncia di una sentenza, ancorché non definitiva, il Giudice abbia cominciato a disporre della causa, esercitando in maniera irretrattabile il proprio potere decisorio e abbia in definitiva compiuto una scelta irreversibile, sia pure su alcuni punti soltanto della controversia; proprio per le medesime ragioni, tale clausola di salvezza non potrà operare in presenza di un provvedimento (comunque denominato) di carattere meramente istruttorio e, quindi, revocabile da parte del Giudice.

6. Non sembrano sussistere particolari difficoltà interpretative in ordine all'individuazione del momento in cui può ritenersi intervenuta la sentenza anche non definitiva, suscettibile in quanto tale di determinare l'operatività della clausola di salvezza della quale innanzi s'è detto.

6.1. In proposito, tutte le parti intervenute hanno convenuto circa la necessità di fare riferimento a quanto dispone l'art. 133, comma 1, c.p.c., sul momento di esistenza della sentenza e, quindi, al giorno della pubblicazione della sentenza stessa.

Invero, come del resto ampiamente chiarito dalla giurisprudenza, solo all'atto della pubblicazione, da effettuarsi mediante deposito nella relativa segreteria, il provvedimento giudiziale esiste come atto giuridico, divenendo immodificabile e irrevocabile da parte del Giudice che l'ha emesso (il quale, fino a quel momento, deve tenere conto dell'eventuale *jus superveniens*): v. Cassazione civile, Sez. I, 9.5.2000, n. 5855, 11.4.1992, n. 4466 e 25.10.1976, n. 3852.

6.2. Pertanto, in conseguenza di tutto quanto precede, il principio di diritto da affermare con riguardo alla questione di massima di cui al n. 2 di entrambi i giudizi risulta essere il seguente: *“La clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter in esame, va riferita ad ogni tipologia di sentenza e, quindi, non solamente alle sentenze di merito. Ratio della norma è infatti quella di ancorare l'irretroattività ad un momento in cui il Giudice ha già operato una scelta di campo irreversibile, sia pure su alcuni punti soltanto della controversia, mentre non può trattarsi di un provvedimento meramente istruttorio e, quindi, revocabile. Ai fini dell'individuazione del momento in cui è intervenuta la sentenza anche non definitiva, deve farsi riferimento a quanto dispone l'art. 133, comma 1, c.p.c. sul momento di esistenza della sentenza e, quindi, al giorno della pubblicazione della sentenza stessa”.*

7. Altra fondamentale questione, sottoposta alla deliberazione di

queste Sezioni riunite, è relativa al significato da attribuire all'espressione "*specifica e concreta notizia di danno*", indicata dall'art. 17, comma 30-ter in esame, come requisito essenziale perché le Procure regionali di questa Corte dei conti possano "... *iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale*".

7.1. Al riguardo, va in primo luogo evidenziato che la norma sopra riportata provvede a tradurre in espressa disposizione normativa l'orientamento già da tempo, e reiteratamente, manifestato dalla Corte costituzionale in sede di pronuncia su conflitto di attribuzioni, nel senso cioè che "*l'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente*": così si è espresso il Giudice delle leggi nella sentenza 31.3.1995, n. 100; sentenza con la quale è stato parzialmente respinto il ricorso per conflitto di attribuzioni, proposto dalla regione Umbria nell'assunto che "*gli atti e i dati richiesti*" dalla Procura contabile erano "*strumentali all'accertamento di responsabilità che il Procuratore regionale ... ha ritenuto di promuovere a seguito di articoli apparsi sulla cronaca locale di giornali nazionali che adducevano notizie circostanziate, considerate meritevoli di verifica ...*".

Tale orientamento - che era peraltro già stato manifestato dal

medesimo Giudice delle leggi nelle sentenze 9.3.1989, n. 104 e 2.6.1994, n. 209, e che successivamente è stato ribadito nella sentenza 27.7.2005, n. 337 – è espressione del principio secondo cui l'ampio potere di indagine che le norme conferiscono alla Procura contabile *“deve ... essere ispirato ad un criterio di obiettività, di imparzialità e neutralità, specie perché ha un fondamento di discrezionalità”* e *“la discrezionalità richiede cautele e remore maggiori se sia diretta ad un interesse giurisdizionale ...”*; tale discrezionalità deve, in sostanza, *“essere determinata da elementi specifici e concreti e non da mere supposizioni”* (così, sempre la Corte costituzionale nella sentenza n. 104/1989, cit.).

In questo alveo, ben disegnato dalle sentenze appena citate, deve mantenersi l'azione delle Procure regionali: *“non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale...della Corte dei conti... emettere... ordini di esibizione diretti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari... con i quali viene ordinato di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili... con conseguente annullamento degli ordini di esibizione predetti. Non sussiste, infatti, in capo all'organo emanante un potere di controllo generalizzato e permanente...”* (Corte costituzionale, n. 337/2005, cit.).

7.2. Va ancora ricordato, in proposito, che, secondo le norme vigenti in materia, le Procure regionali della Corte dei conti ordinariamente attivano la propria azione a tutela delle pubbliche amministrazioni, a seguito di denuncia dell'amministrazione.

L'articolo 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 – che peraltro

riprende le disposizioni dell'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e dell'art. 53 t.u. Corte dei conti, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 - testualmente recita: *“Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza, direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni”*.

Ora, non si è mai dubitato che le su richiamate disposizioni in materia di denuncia delle ipotesi dannose per l'Erario rivestano carattere generale e rappresentino altrettanti, precisi doveri gravanti sulle figure esponenziali di ogni struttura pubblica (cfr., tra l'altro, la *“Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti”*, n. 9434 del 2 agosto 2007 della Procura generale), tanto è vero che la mancanza, dolosa o gravemente colposa, di tali adempimenti può comportare la condanna, oltre che degli autori del danno, anche dei colpevoli dell'omessa denuncia (artt. 83 R.D. n. 2440/1923 e 1, comma 3, della L. 14 gennaio 1994, n. 20).

Di norma, quindi, l'impulso per l'avvio dell'attività di indagine della Procura regionale proviene da un'apposita denuncia della stessa amministrazione danneggiata.

Va tuttavia evidenziato che le Procure regionali, anche in mancanza di una denuncia, possono svolgere attività istruttorie sulla base

di ogni notizia comunque acquisita in relazione ad un'ipotesi di danno erariale: v. l'art. 43 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, ai sensi del quale: “[1] *Il giudizio di responsabilità per danni cagionati ... è istituito ad istanza del procuratore generale presso la Corte dei conti.* [2] *L'istanza è proposta su denuncia dell'amministrazione o ad iniziativa del procuratore generale ...*”.

Tale norma non può ritenersi essere stata, sia pure implicitamente, abrogata dalla nuova disposizione dell'art. 17, c. 30-ter, la quale riguarda differenti profili e ambiti e, di conseguenza, non è venuto meno l'autonomo potere di iniziativa dei Procuratori regionali: più semplicemente, sorge la necessità di coordinamento della norma sopravvenuta con quelle già in vigore.

A tale proposito, sarà sufficiente riflettere (circostanza sopra ricordata) che il mancato assolvimento dell'obbligo di denuncia comporta, a sua volta, responsabilità per danno erariale (come del resto è logico che sia, trattandosi di un obbligo di servizio inadempito); non può, allora, escludersi che il PM presso la Corte dei conti, che avesse *aliunde* notizia di un danno ormai prescritto perché ne fu omessa la doverosa denuncia, possa e debba disporre di specifici poteri d'iniziativa, onde accertare chi avesse avuto l'obbligo di detta denuncia e sia perciò ora chiamato a rispondere del danno non più addebitabile al responsabile principale.

Allo stesso riguardo va tenuto presente che il Legislatore, anche allo scopo di evitare che l'omissione di denuncia di fattispecie dannose potesse vanificare il perseguimento delle corrispondenti re-

sponsabilità, ha più volte disposto obblighi di comunicazione, alla Corte dei conti, di atti da cui può emergere il verificarsi di danni a carico dell'amministrazione comunicante: ci si riferisce, in particolare, all'obbligo di comunicare alla competente Procura regionale della Corte dei conti gli atti di riconoscimento di debito da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 23, comma 5, L. n. 289/2002) e agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 e agli artt. 6, comma 2 e 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97.

In ordine a tali comunicazioni, che non necessariamente evidenziano l'esistenza di danni ingiusti per le finanze pubbliche, è la Procura regionale - come peraltro si osserverà *amplius* tra poco (v. il par. 8.5) - che dovrà promuovere idonea attività istruttoria per l'accertamento di eventuali nocuenti patrimoniali e delle correlate responsabilità.

Insomma, anche l'esistenza delle norme su richiamate conferma, se ve ne fosse necessità, che l'effettività delle prerogative del PM contabile non potrebbe non comportare la possibilità, da parte sua, di operare anche in mancanza di specifica denuncia.

7.3. Ciò che la disposizione di legge sopravvenuta richiede, dunque, è l'esistenza di una notizia di danno *specificata e concreta*.

Come già accennato, certamente l'espressione "notizia" di danno, contenuta nella norma, è assai meno stringente di quella riferibile ad una "denuncia" di danno, prevista dalle norme prima ricordate (e la cui imprescindibile necessità, ai fini dell'esercizio dell'azione contabile, va esclusa, secondo quanto in precedenza argomentato).

La “notizia” richiesta dalla legge, secondo la comune accezione, fa dunque riferimento ad un mero dato cognitivo, che potrebbe derivare da apposita comunicazione, ovvero da strumenti di informazione (che a loro volta potrebbero essere, o meno, di pubblico dominio).

Orbene, la disposizione di cui all’art. 17, comma 30-ter, cit., laddove sanziona con la nullità “*qualunque atto istruttorio o processuale*” posto in essere dalla Procura in mancanza di specifica e concreta notizia di danno, non può che essere interpretata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale sopra indicati. Il che conduce a ritenere che l’attività istruttoria sia esente da nullità ogni qual volta la Procura si sia attivata non in base a “*mere ipotesi o supposizioni*” di danno, ovvero con modalità che esorbitino in “*un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull’attività amministrativa*” (Corte costituzionale, sentenza n. 209/1994, cit.), ma sulla base di una “*notitia damni*” che appaia sufficientemente determinata e realistica (appunto, “*specificata e concreta*”); e, cioè, una notizia di danno tale da ingenerare il sospetto della esistenza dei presupposti per l’esercizio dell’azione di responsabilità che, comunque – va pure ricordato - secondo le norme tuttora vigenti mantiene i caratteri della doverosità ed indisponibilità.

E’ poi del tutto ovvio che, nella disamina delle fattispecie portate all’attenzione del Giudice sotto il profilo della dedotta nullità, l’atto istruttorio o processuale deve essere valutato soltanto in relazione all’esistenza o meno di una specifica e concreta notizia di danno, senza che il giudizio sia in alcun modo influenzato da una (impropria)

delibazione di fondatezza nel merito dell'azione di responsabilità che il Procuratore abbia già iniziato, o per la quale il medesimo Requirente abbia avviato un'istruttoria.

E comunque, ai fini della valutazione della specificità e concretezza della notizia di danno, si deve tenere presente che – sulla base della previsione dell'art. 17, comma 30-ter – la notizia di danno e l'attività istruttoria si pongono su piani assolutamente differenziati, costituendo la prima solo l'impulso e il limite oggettivo del potere d'indagine delle Procure regionali, dando effettività ai caratteri della “obiettività, imparzialità e neutralità”, che secondo la Corte costituzionale debbono connotare tale potere, proprio per l'ampiezza con cui esso è (e resta) configurato dall'ordinamento.

Detto in altri termini, la “*specificata e concreta notizia di danno*”, che legittima la Procura ad “*iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale*”, non deve certo equivalere ad una notizia così precisa e circostanziata da contenere tutti gli elementi necessari per dare corso all'azione di responsabilità: diversamente, l'attività istruttoria della Procura non tanto sarebbe legittimata dalla notizia di danno, ma diventerebbe addirittura superflua, e altrettanto superfluo sarebbe tutto il procedimento preprozessuale che prende avvio con l'invito a dedurre.

In sostanza, la disposizione di cui trattasi permane nel solco dei principi costituzionali di riferimento, ove venga intesa – come del resto pienamente consentono la lettera ma, prima ancora, la *ratio* della norma stessa – nel senso che la sanzione della nullità colpisce

solo quegli atti istruttori e processuali che trovino origine in mere supposizioni, o che siano espressione di un'impropria e generalizzata (e non consentita) forma di controllo.

La correttezza di tale interpretazione trova conferma nei lavori preparatori della norma in questione, nei quali si legge che *"... l'inciso secondo cui l'azione del pubblico ministero contabile è esercitabile "a fronte di una specifica e concreta notizia di danno" potrebbe essere soppresso, trattandosi di disposizione superflua ... Infine, rileva l'opportunità di modificare l'ultimo periodo del comma 30-ter dell'articolo 17 ... che dispone la nullità di qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione di quello stesso comma. La possibilità di esercitare l'azione di nullità "in ogni momento" potrebbe determinare una permanente instabilità dei processi in corso"*.

Nei medesimi lavori preparatori viene, naturalmente, richiamata anche la posizione della Corte costituzionale e, proprio sulla scorta della giurisprudenza di quest'ultima (innanzi richiamata da queste Sezioni riunite), si afferma che *"Se pur la norma prevede un'iniziativa diretta del procuratore regionale, egli non può esercitare i mezzi istruttori a lui riconosciuti dall'ordinamento qualora non sia in presenza di fatti e notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e comunque le rispettive istruttorie devono essere dirette ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del procuratore contabile cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata un'impropria attività di controllo generaliz-*

zata e permanente ...". Pertanto, si evidenzia pure, " ... il divieto normativo per il Pubblico Ministero contabile di agire in assenza di una notizia danni "specificata" e "concreta" ... rappresenta null'altro che la trasposizione di un principio giurisprudenziale ormai consolidato ...".

Non sembra priva di rilievo, poi, la circostanza che l'originario testo del comma 30-ter in commento - prima della sua modifica ad opera dell'art. 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. con legge 3 ottobre 2009, n. 141 – si esprimesse nel senso di una azione esercitabile dal pubblico ministero contabile "*... a fronte di una specifica e precisa notizia di danno*": è evidente, allora, che lo stesso Legislatore, con la modifica recata (si noti, lo stesso giorno dell'entrata in vigore della legge di conversione del primo D.L., n. 78/2009), ha inteso ampliare opportunamente la previsione normativa; e ciò, proprio allo scopo – come testimoniano gli stessi lavori parlamentari, su riportati – di adeguarla ai principi fissati in materia dalle pronunzie del Giudice delle leggi.

Anche la stessa giurisprudenza contabile sinora intervenuta in materia, evidenzia chiaramente come la *ratio* della norma sia, appunto, quella di garantire che l'istruttoria contabile del PM, nella fase di avvio, sia suffragata da elementi concreti e specifici e non si fondi su mere ipotesi o astratte supposizioni, non essendo ammissibile che la richiesta istruttoria si diriga in modo generico ad un intero settore di attività amministrativa per un rilevante periodo di tempo, poiché ciò si risolverebbe in una vera e propria attività di controllo da parte di un

organo non abilitato ad effettuarlo; ad esempio, non potrebbe il PM trasformare l'indagine istruttoria in una verifica di tutti gli atti amministrativi di una certa tipologia, prescindendo da quelli inclusi in un'originaria denuncia di danno (cfr., *in terminis*, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia, 17.12.2009, n. 81/ord.; Sezione giurisdizionale Veneto, 11.11.2009, n. 756).

Più in particolare, ritiene il Collegio che il termine *notizia* - comunque non equiparabile a quello di denuncia - sia da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione (anche) di pubblico dominio. Con l'aggettivo *specificata* la norma si riferisce poi ad un'informazione ragionevolmente circostanziata, che abbia cioè una sua peculiarità e individualità e non sia relativa ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da apparire generica; l'aggettivo *concreta*, da ultimo, è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni.

L'espressione "*specificata e concreta notizia di danno*", recata dall'art. 17, comma 30-*ter*) cit., va allora intesa, nel suo complesso, come notizia relativa non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, che abbiano verosimilmente causato pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici. Quanto innanzi, allo scopo di evitare che l'indagine del PM contabile si ponga come assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato su tutto un determinato settore di attività

amministrativa.

7.4. E dunque, per riassumere la risposta al quesito generale di cui alla questione di massima precisata al n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM (quale sia il significato da attribuire all'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter), va affermato il seguente principio di diritto: *"Il significato da attribuire all'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato".*

7.5. Per passare poi alle singole fattispecie nelle quali si articola la richiesta più specifica dei remittenti, la prima eventualità che viene in

rilievo è quella dell'esposto anonimo.

7.5.1. La soluzione al quesito deve essere ricondotta, a tutta evidenza, nel quadro delle nozioni generali sopra richiamate.

E dunque, va evidenziato che la lettera dell'art. 17, comma 30-ter, ma prima ancora la *ratio* della norma stessa, come appena precisata, non precludono in alcun modo l'utilizzabilità, da parte del PM contabile, di un esposto anonimo, che ben potrebbe rappresentare una notizia di danno sufficientemente specifica e concreta, nel senso prima precisato.

In altri termini, laddove la notizia ricavabile dallo scritto anonimo identifichi con adeguata sicurezza, nei suoi elementi essenziali, un illecito contabile, tale fonte potrà costituire – a prescindere dalla sua provenienza - il presupposto richiesto dalla legge per l'avvio dell'attività istruttoria del Procuratore regionale: la legge, si ripete, non richiede l'esistenza di una fonte qualificata di informazione, ma unicamente determinate caratteristiche oggettive (specificità e concretezza) di detta notizia.

Tale soluzione ermeneutica si appalesa come l'unica coerente con il complessivo quadro normativo vigente, il quale – si ribadisce – richiede una “notizia” (e non necessariamente una vera e propria “denuncia”) di danno, ma allo stesso tempo consente al PM di attivare la propria attività d'indagine anche d'ufficio, ex art. 43 R.D. n. 1214/1934, cit., a fronte di informazioni caratterizzate da un sufficiente grado di attendibilità: cioè, appunto, da specificità e concretezza.

Si noti, in proposito, che persino la giurisprudenza penale di

legittimità, che pure ha sancito l'assoluta inutilizzabilità delle denunce anonime a fini probatori, pur tuttavia pacificamente ammette la loro idoneità a stimolare l'attività investigativa del PM o della polizia giudiziaria: cfr., *ex multis*, Cassazione penale, SS.UU., 29.5.2008, n. 25932; id., Sez. V, 28.10.2008, n. 4329; id., Sez. VI, 21.9.2006, n. 36003; id., Sez. IV, 17.5.2005, n. 30313.

7.5.2. Analoghe argomentazioni vanno spese con riguardo all'altra ipotesi, dei fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, e riferiti a soggetti diversi dal destinatario dell'invito.

Ed invero, anche qui occorre ribadire che resta sempre possibile che il Procuratore apprenda la notizia specifica e concreta di un (possibile) danno erariale dalla lettura delle deduzioni o della documentazione fornite dal soggetto invitato (quello, cioè, che *prima facie* appariva il solo responsabile di una determinata vicenda dannosa), ovvero in occasione dell'audizione personale di costui.

Una tale evenienza, anzi, nel concreto si pone come tutt'altro che rara, e men che meno irregolare, essendo del tutto coerente con le caratteristiche e le finalità stesse dell'istituto del c.d. invito a dedurre: il quale appunto, come noto, costituisce atto procedimentale pre-processuale, finalizzato da un lato a consentire all'indagato di svolgere le sue argomentazioni, al fine di evitare la citazione in giudizio e, dall'altro, a garantire la massima possibile completezza istruttoria (per tutte, v. SS.RR., 16.2.1998, n. 7/QM); insomma, lo scopo è quello di garantire che l'eventuale citazione resti nei limiti di una ragionevole attendibilità e completezza dell'ipotesi accusatoria.

Non v'è motivo, allora, per escludere che anche da tale fase possa venire una notizia di danno idonea all'attivazione dell'istruttoria da parte del Procuratore contabile, nel rispetto della norma del 2009.

7.5.3. Altra evenienza ricorrente è quella di citazioni in giudizio originate da fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza, l'Arma dei carabinieri, uffici ispettivi di varie amministrazioni, etc..

Anche in tali ipotesi, deve ritenersi che una relazione da parte dei su detti organi possa anch'essa costituire fonte di conoscenza qualificata, nel senso richiesto dalla legge, con riferimento a fatti riguardanti episodi e soggetti anche non interessati dall'originaria delega alle indagini: sempre che, naturalmente, quell'attività istruttoria fosse stata a sua volta iniziata dalla Procura legittimamente, per verificare cioè l'attendibilità di segnalazioni di danno specifiche e concrete, e dall'esito di tali indagini siano poi emerse ulteriori ipotesi dannose, anch'esse specifiche e concrete.

Questa, del resto, è la soluzione adottata dalla pacifica giurisprudenza contabile sin qui intervenuta, che per ipotesi analoghe ha costantemente escluso la sanzione della nullità, prevista dalla legge sopra citata: v., *ex multis*, v. Sezione II app., 11 novembre 2010, n. 460, che ha ritenuto non sussistere alcuna nullità nell'istruttoria basata sulla relazione di una verifica amministrativo-contabile condotta su una ASL, nella quale venivano segnalate talune irregolarità nella stipula di contratti e convenzioni con case di cura private (relazione che aveva poi originato le successive indagini del PM, che avevano rile-

vato varie fattispecie dannose); Sezione I app., 1.9.2010, n. 492 e 5.4.2011, n. 152, le quali hanno escluso la nullità dell'istruttoria del Procuratore regionale, originata da una verifica ispettiva compiuta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso un comune di grandi dimensioni, verifica dalla cui relazione conclusiva emergevano diverse irregolarità gestionali; Sezione I app., 12.4.2011, n. 155, che ha parimenti escluso che sussistesse nullità, per una vicenda in cui l'istruttoria del PM era stata originata da una relazione della Guardia di finanza, nella quale erano state evidenziate talune fattispecie dannose riguardanti episodi diversi da quelli oggetto della specifica delega alle indagini. Cfr., inoltre, Sezione giurisdizionale Campania, 22.12.2009, n. 466/ord. e 31.5.2010, n. 1037; Sezione giurisdizionale Toscana, 4.3.2010, n. 29/ord.

7.5.4. Non possono, invece, ritenersi costituire notizie di danno specifiche e concrete, sempre secondo quanto innanzi precisato, quelle relative alla mera condotta illecita di uno o più soggetti, laddove manchi il riferimento ad un'ipotesi concreta di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa.

La disposizione normativa di riferimento è chiara, e richiede la necessaria presenza di tale elemento essenziale, ai fini dell'avvio dell'attività istruttoria del Procuratore regionale.

La scelta del Legislatore, del resto, appare del tutto coerente con le caratteristiche, la natura e i presupposti stessi dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, per l'esercizio della quale è sempre stata evidenziata dalla giurisprudenza la necessità della

componente oggettiva, costituita da una lesione patrimoniale (cioè economicamente valutabile) ingiusta (consistente cioè nella lesione di una situazione meritevole di tutela) subita dall'amministrazione pubblica; lesione che, come ha costantemente precisato la giurisprudenza stessa, deve essere *effettiva ed attuale*, e non meramente potenziale, pena la possibile improcedibilità dell'azione stessa (cfr. Corte dei conti, Sez. II app., 20.3.2007, n. 65; id., Sez. Emilia-Romagna, 19.12.2005, n. 1621; id., Sez. II contab., 27.2.1995, n. 25).

E dunque, una notizia di (presunti) comportamenti illeciti, dalla quale non emergano tuttavia danni ingiusti per l'ente pubblico, non potrebbe contenere i requisiti minimi di specificità e concretezza (del danno, appunto), richiesti dalla norma in esame. E ciò, sempre per la ragioni esposte sopra in via generale: l'attività istruttoria del PM contabile deve essere finalizzata al ristoro di danni erariali, e non potrebbe risolversi in una surrettizia forma di controllo sulla legittimità e regolarità dell'azione amministrativa, che le norme demandano ad altri ambiti e puntualmente disciplinano e circoscrivono.

7.6. E dunque, il principio da affermare in ordine al quesito specifico di cui al n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM, è il seguente: *“Sono idonei ad integrare gli estremi di una “specificità e concreta notizia di danno”:* a) *l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e concretezza innanzi precisati;* b) *i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini;* c) *i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Fi-*

nanza; d) da ultimo, non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa; ciò, a differenza delle ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”.

8. Restano da esaminare le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, indicate dall'art. 17, comma 30-ter in questione, come ipotesi atte ad escludere la sanzione di nullità ivi prevista.

8.1. In proposito, va rilevato che lo specifico quesito, pur espressamente formulato e diffusamente argomentato nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione della Sezione III (vedasi il punto 4.3), non figura però nel riepilogo finale, dove il Collegio remittente ha ripetuto e numerato le diverse questioni sottoposte a queste Sezioni riunite.

E' ragionevole escludere una volontà di non proporre il quesito dopo che la Sezione III si è ampiamente soffermata sul punto da interpretare (pagg. 22-23), e sulla stessa rilevanza della questione. Pertanto, poichè (si ribadisce) risulta chiarissima l'intenzione del Giudice *a quo* di evocare una pronuncia delle Sezioni riunite su tale aspetto, ma anche per evidenti ragioni di coerenza e completezza della sentenza da rendere, la quale in tal modo avrà esaminato tutti i principali profili interpretativi connessi con l'applicazione della disposizione normativa in questione, queste Sezioni riunite si occupano di tale questione interpretativa.

Nel merito del quesito proposto, occorre dunque chiarire e de-

limitare la locuzione adoperata dal Legislatore, precisando quali siano le “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”, indicate dalla norma di riferimento e suscettibili di escludere la sanzione di nullità anche se mancasse una notizia di danno specifica e concreta.

8.2. E' noto come sempre più spesso, negli ultimi anni, e anche di recente, il Legislatore abbia iniziato ad introdurre nell'ordinamento varie disposizioni che tendono a tipizzare specifiche forme o ipotesi di responsabilità innanzi a questo Giudice contabile.

Il succedersi di tali norme va delineando, nel nostro ordinamento, un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile, a carattere eminentemente punitivo, e che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale, basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni pubblici.

La prima norma in ordine di tempo, almeno per quel che riguarda il recente periodo, è recata dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003). Tale normativa ha previsto in particolare, all'art. 30, ultimo comma, la nullità degli atti e contratti stipulati dagli enti territoriali che si indebitino per finanziare spese non di investimento, stabilendo poi che in tali casi le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti potranno irrogare agli amministratori che avranno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione. La compatibilità costituzionale della norma in argomento è stata affermata dalla Corte Costituzionale - sia pure indiret-

tamente, nell'ambito di un conflitto di competenza tra Stato e Regioni – con la sentenza 5 novembre 2004, n. 320. In tale decisione il Giudice delle leggi afferma infatti che “... *la previsione di una possibile condanna da parte della Corte dei Conti ad una sanzione pecuniaria per gli amministratori degli enti locali trova il proprio fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale*”.

Tale disposizione ha rappresentato un'indubbia novità nel panorama normativo preesistente, trattandosi di una fattispecie puramente sanzionatoria, volta a reprimere un particolare illecito amministrativo, ravvisato dal legislatore nel ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento; essa ha comportato notevoli difficoltà per un suo inquadramento nell'ambito dello schema generale della responsabilità amministrativa, per cui è stato necessario l'intervento chiarificatore delle Sezioni riunite, che si sono espresse al riguardo con sentenza 27 dicembre 2007, n. 12/QM.

La pronuncia ha chiarito che la sanzione per illegittimo indebitamento, posta dalla norma richiamata, configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria, che differisce e va tenuta nettamente distinta dalla ordinaria responsabilità amministrativo-contabile per danno, di tipo risarcitorio, che è finalizzata al ristoro dei danni patrimoniali attuali e concreti subiti dalle amministrazioni pubbliche per violazione di obblighi di servizio da parte dei loro dipenden-

ti o amministratori (e che, qualora emerga anche un danno concreto e determinato, potrebbe coesistere con la responsabilità sanzionatoria ex art. 30, cit.). E' stato anche chiarito che con la sanzione ex art. 30, cit., il legislatore ha inteso punire le violazioni del vincolo costituzionale di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, a prescindere dalla stessa produzione di un danno, come sarebbe anche dimostrato dalla circostanza che la misura della sanzione stessa è commisurata al valore delle indennità percepite dagli amministratori al momento della violazione.

Le leggi successivamente intervenute hanno sostanzialmente confermato la tendenza, innanzi accennata, a prevedere misure eminentemente sanzionatorie, ulteriori e diverse rispetto all'ordinaria responsabilità patrimoniale amministrativa. Allo stesso tempo, tuttavia, sono state emanate molte disposizioni che, senza fissare nuove sanzioni tipizzate, hanno comunque previsto che determinati comportamenti, ritenuti senz'altro illeciti, costituissero automaticamente fonte di responsabilità erariale.

Si tratta, con ogni evidenza, di previsioni normative ben diverse tra di loro.

Per quel che riguarda le ipotesi che potremmo definire "puramente sanzionatorie" (ove cioè il Legislatore individua direttamente, oltre al comportamento costituente illecito, il tipo o la misura della sanzione) può in primo luogo citarsi, oltre al già ricordato art. 30 L. n. 289/2002, l'art. 3, comma 44, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Detta norma, dopo avere previsto che il

trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo non può superare quello del primo presidente della Corte di Cassazione, stabilisce che nessun atto di spesa in proposito può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto attraverso la pubblicazione sul sito *web* dell'amministrazione e che, in caso di violazione, *"... l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita"* (una deroga alle disposizioni del tale comma è stata prevista dall'articolo 1, comma 2, del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con L. 14 luglio 2008, n. 123). Si veda anche, al riguardo, l'art. 24, comma 4-*bis*, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. con L. 28 febbraio 2008, n. 31.

Il medesimo art. 3 L. n. 244/2007, al comma 59, prevede poi anche la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile; in caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa *"... sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo"*.

Non poche, tra le norme recenti, si limitano, invece, a prevedere determinati comportamenti come illeciti e, pertanto, causa di responsabilità erariale.

Tra le norme che risultano tutt'ora in vigore, e senza pretesa di esaustività, si ricorda anzi tutto la disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come successivamente modificato, ai sensi del quale il ricorso, da parte di pubbliche amministrazioni, a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati, "*... è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti*".

In materia di incarichi e collaborazioni è poi da tenere presente l'art. 1, commi 11 e 42, della L. 30 dicembre 2004 n. 311, secondo i quali l'affidamento, da parte di pubbliche amministrazioni (il comma 42 si riferisce agli enti locali), di incarichi e consulenze in assenza dei severi presupposti stabiliti dalla medesima norma, "*... costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*"; nello stesso senso, si vedano anche l'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'articolo 1, comma 467, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'articolo 240 del codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, al comma 15-*bis* (inserito dall'art. 3, comma 23 della legge n. 244/2007), dispone poi che in caso di ritardo nello svolgimento del procedimento di accordo bonario sulle riserve apposte dalla ditta appaltatrice, il responsabile del procedimento "*... ri-*

sponde sia sul piano disciplinare, sia a titolo di danno erariale (...)".

L'art. 3, comma 54, della legge n. 244/2007, cit., ha previsto la necessaria pubblicazione sul proprio sito *web*, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei provvedimenti di conferimento di incarichi, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato; anche qui, "*In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto*".

Sempre in tema di incarichi, conferiti da enti locali, il comma 56 del medesimo art. 3 (come modificato dall'articolo 46, comma 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) stabilisce che la violazione, da parte del soggetto conferente, delle norme del regolamento dell'ente in materia di incarichi "*... costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*".

Ancora, l'art. 20, comma 13, del su citato D.L. n. 112/2008, stabilisce che in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione del decesso dei pensionati INPS (da effettuarsi telematicamente entro due giorni dall'evento), il responsabile del relativo procedimento "*... risponde a titolo di danno erariale*".

L'art. 9, comma 2, del D.L. n. 78/2009 oggi in esame, prevede la responsabilità disciplinare "*... ed amministrativa*" a carico del funzionario che adotta impegni di spesa, in caso di violazione dell'obbligo (fissato dallo stesso articolo) di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i

relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.

Si cita poi l'art. 33, comma 1-*bis*, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 50 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, secondo il quale *“La mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale, ai sensi del comma 1, è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale”*.

Infine, il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con L. 30 luglio 2010, n. 122, all'art. 6, comma 7, obbliga le pubbliche amministrazioni a rispettare ogni anno, a decorrere dal 2011, il limite del 20% rispetto all'anno 2009, della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza; la violazione di tale obbligo, ancora una volta, *“... costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”*, anche se viene precisato che *“Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”*.

Un'ipotesi particolare, secondo l'atto di deferimento presidenziale, ricordato in fatto, è costituita dall'art. 55-*quinquies*, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 69 del D.Lgs. n. 150/2009. La norma ha previsto, per i casi di false attestazioni o certificazioni di presenza in servizio da parte di dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oltre alle responsabilità penali e disciplinari, l'obbligo dell'interessato di *“... risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'am-*

ministrazione".

8.3. Una volta passate in rassegna le diverse norme, è possibile a questo punto riprendere con maggiore puntualità quanto innanzi accennato, circa l'estrema varietà delle disposizioni normative astrattamente rilevanti sotto il profilo in discussione, ma che nel concreto non sempre e non in ogni caso possono essere classificate tra le "fattispecie direttamente sanzionate dalla legge", nei sensi di cui all'art. 17 in esame (essere suscettibili, cioè, di escludere la sanzione di nullità).

Ritiene il Collegio che, ai fini che ne occupa, il Legislatore abbia inteso riferirsi alle sole fattispecie che prima sono state definite come "puramente sanzionatorie": quelle, cioè, in cui la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a fissare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto (sia pure, talora, fissato tra un minimo e un massimo), con conseguente impossibilità, per il Giudice del merito, di addebitare al responsabile, una volta individuato, un importo diverso. Si tratta, in altri termini, delle fattispecie nelle quali è prevista direttamente dal Legislatore una sanzione economica che, in difetto di quella previsione normativa, non vi sarebbe o comunque rientrerebbe nei canoni generali della responsabilità amministrativa.

Conseguentemente, nelle numerose ipotesi, innanzi sommariamente enumerate, nelle quali una norma di legge si limita a prevedere che una data azione o attività "... *determina responsabilità erariale*", o espressioni simili, ma senza comunque stabilire sanzioni

precise e non derogabili, deve necessariamente ritenersi che ricorra una fattispecie ordinaria di responsabilità amministrativa, governata cioè dalle norme, prime ricordate, di cui agli artt. 82 e segg. L. di contabilità generale dello Stato; 52 e segg. T.U. Corte dei conti; 1 L. n. 20/1994, etc.. L'unica peculiarità consiste, appunto, nella circostanza che la previsione di tale astratta ipotesi di responsabilità, sotto il profilo dell'esistenza di un illecito, è operata direttamente dal Legislatore, e dunque non v'è bisogno, per l'interprete, di verificare l'esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie: ferma però restando, senza dubbio, la necessità di dimostrare che ricorrono, nel concreto, tutti gli elementi essenziali indicati in via generale dalle norme appena ricordate per l'addebito di un danno erariale al soggetto agente (ossia vi sia stato quel comportamento che il Legislatore ha qualificato come illecito e sussistano altresì la colpa grave, come pure un conseguente danno erariale ingiusto e il nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso).

In una tale situazione, allora, non è possibile ritenere che ogni qual volta la legge abbia previsto la mera esistenza di una fattispecie di responsabilità amministrativa al prodursi di certe azioni, ricorra *ipso facto* un'ipotesi di "esenzione legale" dalla nullità ex art. 17 cit., nel senso cioè che il PM non avrebbe bisogno di una specifica e concreta notizia di danno per avviare le proprie indagini: una simile interpretazione, a tutta evidenza, vanificherebbe lo scopo della norma per un'amplessima serie di fattispecie ordinarie di responsabilità, nelle quali invece (si ripete) non è stato previsto alcun automatismo tra

azione (sia pure illecita) e sanzione.

8.4. E dunque, l'unica posizione ermeneutica coerente con il complesso normativo vigente in materia, innanzi ricordato, è quella di ritenere che la clausola di esclusione costituita dalle "fattispecie direttamente sanzionate dalla legge" sia rinvenibile nei soli casi nei quali una norma di legge determini specificamente la sanzione conseguente al compiersi di un determinato illecito, come nei casi di cui: all'art. 30, ultimo comma, della L. 27 dicembre 2002, n. 289; all'art. 3, comma 44, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (e art. 24, comma 4-bis, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. con L. 28 febbraio 2008, n. 31); all'art. 3, comma 59, della medesima L. n. 244/2007.

Da ultimo, è da ritenere che anche il disposto dell'art. 55-*quinquies*, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (come introdotto dall'art. 69 del D.Lgs. n. 150/2009), rechi una fattispecie di responsabilità sanzionatoria c.d. "pura", laddove sancisce, per i casi di false attestazioni o certificazioni di presenza in servizio da parte di pubblici dipendenti, l'obbligo di "... *risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione (...)*". Ed infatti, anche qui l'entità del risarcimento è indicata precisamente e deve ritenersi essere - stando almeno alla lettera della legge - insuscettibile di variazione da parte del Giudice: tanto è vero che la norma prosegue stabilendo che per le medesime fattispecie il risarcimento riguarda anche il danno all'immagine subito dall'amministrazione, ma per quest'ultima (distinta) voce dannosa non vengono fissati parametri per il risarci-

mento; con applicazione dunque, per essa sola, delle norme e dei principi generali in materia.

Insomma, nei casi appena indicati, costituenti “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge” (con esclusione, si ribadisce, del danno all’immagine previsto dall’art. 55-*quinquies*, cit.), non è applicabile la sanzione della nullità degli atti istruttori, di cui all’art. 17, comma 30-*ter* del D.L. n. 78/2009. Restano tuttavia fermi – è opportuno precisare - i limiti ordinari e i principi fissati dalla Corte costituzionale, nelle sentenze prima richiamate, per il corretto esercizio dell’attività istruttoria del PM contabile, la quale non potrà, dunque, mai trasmodare in forme di surrettizio controllo generalizzato su interi settori di attività amministrativa.

Al contrario, nelle ipotesi di mera previsione normativa di responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti non può parlarsi di “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”, con conseguente, integrale applicazione, in tali casi, dei principi recati dalle nuove norme in tema di nullità.

8.5. Resta da esaminare un ulteriore corollario del criterio interpretativo sopra proposto, con riferimento alle ipotesi, in precedenza ricordate – e di non scarsa rilevanza pratica - in cui è la legge stessa a imporre determinati obblighi di comunicazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di atti e documenti alla Corte dei conti.

Ci si riferisce nella specie, in particolare, all’obbligo di comunicare gli atti di riconoscimento di debito: art. 23, comma 5, L. n. 289/2002 (“*I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere*

dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti"). Tale ultima disposizione è stata oggetto del vaglio della Corte costituzionale che, con sentenza 29 gennaio 2005, n. 64, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento agli artt. 117 e 97 della Costituzione all'uopo precisando che "Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni"; vedasi anche, in materia, l'art. 198-bis del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sull'obbligo, per le strutture addette al controllo di gestione degli enti locali (di cui agli artt. 196 e segg. del medesimo T.U.) di comunicare alla Corte dei conti le relazioni sui riscontri eseguiti in materia.

La *ratio* della previsione normativa del citato art. 23 L. n. 289/2002 risiede, evidentemente, nella circostanza che un debito fuori bilancio è di per sé suscettibile di produrre un danno pubblico, perché il riconoscimento del debito stesso da parte dell'organo politico – che normalmente avviene dietro sentenza di condanna dell'amministrazione ovvero su intimazione del creditore - comporta, quasi sempre, il pagamento di spese accessorie (per interessi, rivalutazione monetaria, spese legali, etc.) che costituiscono una diminu-

zione finanziaria non giustificata da una *utilitas* per l'ente; può però anche verificarsi che il danno non sussista perché, per esempio, il creditore rinuncia agli accessori, accontentandosi della sola sorte capitale. Orbene, in tali casi il Legislatore ha previsto che l'amministrazione si debba limitare alla comunicazione della delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio, mentre la Procura regionale dovrà promuovere la propria attività istruttoria per l'accertamento di eventuali danni e connesse responsabilità.

Si ricorda inoltre, sempre in tema di specifiche comunicazioni da rendere obbligatoriamente al PM contabile, l'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (*“Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo”*), secondo cui il decreto di accoglimento della domanda di equa riparazione deve essere comunicato, a cura della cancelleria, anche al Procuratore generale della Corte dei conti. Ancora, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (*“Rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”*), nel caso di condanna penale per delitti di cui al capo I del titolo II del secondo libro del codice penale commessi a fini patrimoniali, la sentenza va trasmessa alla Procura generale della Corte dei conti, che dovrà procedere ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato; il successivo art. 7 della stessa legge stabilisce poi che la sentenza irrevocabile di condanna a carico di dipendenti di enti a prevalente partecipazione pubblica per delitti contro la pubblica amministrazione sia comunicata al

competente Procuratore regionale della Corte dei conti, perché questi promuova, entro 30 giorni, l'eventuale giudizio di responsabilità nei confronti del condannato.

Orbene, tutte le norme su riportate, in tema di obbligatorie comunicazioni alle Procure della Corte dei conti, vanno coordinate con le nuove previsioni dell'art. 17, comma 30-ter, in esame, nel senso che in questi casi il Procuratore regionale della Corte dei conti deve ritenersi abilitato, *ex lege* - tale essendo la chiarissima *ratio* di simili prescrizioni legislative - a compiere accertamenti istruttori, senza incorrere nel rischio della sanzione di nullità. Né, d'altro canto, potrebbe ritenersi un'implicita abrogazione di dette norme ad opera dell'art. 17 medesimo, data la specialità di esse in relazione alla norma sopravvenuta.

Pertanto, la conseguenza che può trarsi è che nelle ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un determinato obbligo di comunicazione al PM contabile di atti o altra documentazione, e, pur non ricorrendo l'ipotesi delle fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, il Requirente stesso deve ritenersi *ex lege* abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la *ratio* di simili prescrizioni legislative, non superate dalla disposizione dell'art. 17, c. 30-ter, cit..

8.6. E dunque, va affermato in ordine al quesito sollevato dalla Sezione III d'appello il seguente principio di diritto: "*Per <<fattispecie direttamente sanzionate dalla legge>> devono intendersi quelle in cui non soltanto è prevista una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, ma in cui la norma*

definisce altresì l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie <<determina responsabilità erariale>>, o espressioni simili. In ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, di cui sopra, pur escludendosi la sanzione di nullità ex art. 17, cit., in quanto l'attività istruttoria è legittimata direttamente dalla legge, restano fermi i principi fissati dalla Corte costituzionale. Ulteriore corollario di tale criterio interpretativo è che nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la ratio di simili prescrizioni legislative, non superate dall'art. 17 medesimo".

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, previa riunione in rito, rilevata l'ammissibilità e la rilevanza delle questioni di massima in epigrafe,

DICHIARA

che ai quesiti proposti deve essere data soluzione nei termini appresso indicati:

- 1) La disposizione normativa recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 e succ. mod., sui requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal PM contabile, è suscettibile, senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa pre-

sistente.

2) La clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter in esame, va riferita ad ogni tipologia di sentenza e, quindi, non solamente alle sentenze di merito. *Ratio* della norma è infatti quella di ancorare l'irretroattività ad un momento in cui il Giudice ha già operato una scelta di campo irreversibile, sia pure su alcuni punti soltanto della controversia, mentre non può trattarsi di un provvedimento meramente istruttorio e, quindi, revocabile.

Ai fini dell'individuazione del momento in cui è intervenuta la sentenza anche non definitiva, deve farsi riferimento a quanto dispone l'art. 133, comma 1, c.p.c. sul momento di esistenza della sentenza e, quindi, al giorno della pubblicazione della sentenza stessa.

3) Il significato da attribuire all'espressione "*specificata e concreta notizia di danno*", recata dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine *notizia*, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo *specificata* è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo *concreta* è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni.

L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato.

Di conseguenza, sono idonei ad integrare gli estremi di una "*specificata e concreta notizia di danno*": a) l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e concretezza innanzi precisati; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza; d) da ultimo, non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa; ciò, a differenza delle ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

4) Per "*fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*" devono intendersi quelle in cui non soltanto è prevista una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, ma in cui la norma definisce altresì l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa

fattispecie “*determina responsabilità erariale*”, o espressioni simili.

In ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, di cui sopra, pur escludendosi la sanzione di nullità ex art. 17, cit., in quanto l'attività istruttoria è legittimata direttamente dalla legge, restano fermi i principi fissati dalla Corte costituzionale.

Ulteriore corollario di tale criterio interpretativo è che nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la *ratio* di simili prescrizioni legislative, non superate dall'art. 17 medesimo;

DISPONE

la restituzione degli atti alla Sezione III centrale d'appello remittente, nonché alle altre Sezioni presso le quali pendono i giudizi indicati in epigrafe, per la definizione dei medesimi, nel rispetto dei punti di diritto enunciati da queste Sezioni riunite;

MANDA

alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 maggio 2011, proseguita nel giorno 9 giugno 2011.

L'ESTENSORE

(Piergiorgio Della Ventura)

IL PRESIDENTE

(Arturo Martucci di Scarfizzi)

