

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

NOTA A MARGINE DELLA SENTENZA N. 342 DEL 18 OTTOBRE 2021 – CORTE DEI CONTI - SEZIONE II CENTRALE D'APPELLO; PRES. ED EST. LONGAVITA, P.M. MARTINA; PROC. REG. LAZIO C. C.M. ED ALTRI

del Dott. Riccardo Giuseppe Carlucci

Conferma Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 27 gennaio 2020, n.34.

Notitia damni – specificità e concretezza – apertura secondo procedimento - trasmissione delle nullità – art. 51 c.g.c.

La sanzione di nullità che, per espressa disposizione normativa (art. 17, c. 30- ter, del d.l. n.78/2009 e art. 51 c.g.c.), investe "qualsiasi atto istruttorio o processuale", posto in essere dalla Procura erariale in carenza della "notizia di danno specifica e concreta", si trasmette necessariamente anche agli atti della seconda istruttoria, aperta in base alla conoscenza dei fatti acquisiti nel corso della istruttoria precedente, avviata illegittimamente, per la mancanza della relativa notizia specifica e concreta di danno.

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello

composta dai seguenti Magistrati:

Fulvio Maria Longavita Presidente-Relatore

Roberto Rizzi Consigliere

Rossella Bocci Consigliere

Ilaria Annamaria Chesta Consigliere

Erika Guerri Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sull'appello iscritto al n°56033 del registro di Segreteria, proposto dalla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio (CF: 80218670588),

Avverso

la sent. n. 34/2020 della predetta Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

Nei confronti

dei Sigg.:

- 1) Coratti Mirko, rappresentato e difeso dagli avv. Giovambattista Cucci e Tommaso Maria Cucci;
- 2) Taccioli Vitaliano, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Matteo Nuzzo ed elett.te domiciliato presso il suo studio;
- 3) Ruberti Albino, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Paoletti ed elett.te domiciliato presso il suo studio;
- 4) Fontana Luisa, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Paoletti ed elett.te domiciliata presso il suo studio;
- 5) Zetema Progetto Cultura Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Emanuela Paoletti, ed elett.te domiciliata presso il suo studio;

Visto l'atto d'appello e i documenti tutti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 28 settembre 2021, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Alessandra Carcani: il relatore, Pres. Fulvio Maria Longavita; i difensori degli appellati (avv. Cucci per il sig. Coratti; avv. Nuzzo, per il sig. Taccioli; avv. Francesco Paoletto, per il Sig. Ruberti e la Sig.ra Fontana; avv. Emanuela Paoletti, per Zetema); il P.M., nella persona del V.P.G., dott. Antongiulio Martina.

Svolgimento del processo

1.) – Con l'impugnata sentenza, la Sezione Giurisdizionale Regionale di questa Corte per la Regione Lazio ha dichiarato la nullità degli atti istruttori e 3 della citazione del 30 aprile 2019 della Procura presso la predetta Sezione territoriale, nei confronti dei sigg. Coratti Mirko (Presidente pro tempore dell'Assemblea Capitolina) e Taccioli Vitaliano (Direttore pro tempore dell'Ufficio dell'Assemblea Capitolina), nonché nei confronti di Zetema Progetto Cultura SRL (da ora Zetema), società in house del Comune di Roma, e dei sigg. Ruberti Albino (amministratore delegato della menzionata società) e Fontana Luisa (dipendente della ripetuta società).

1.1.) – Nella sentenza in riferimento si precisa, in fatto, che con il menzionato atto di citazione i sigg. Coratti, Taccioli e la società Zetema sono stati convenuti per la condanna al pagamento della somma di € 177.895,28, in parti uguali tra loro ed a favore del Comune di Roma. In subordine, per la medesima somma, sono stati convenuti anche i sigg. Ruberti e Fontana, in luogo della società Zetema, i quali avrebbero comunque dovuto tenere indenne la società stessa, in ipotesi di accoglimento della riferita domanda principale, con condanna della ridetta società.

1.1.1.) – L'illecito contestato ha riguardato: "l'affidamento [da parte del Comune di Roma] per pochi mesi a Zetema dell'incarico relativo alla realizzazione del c.d. «Laboratorio di comunicazione»", con corresponsione del relativo compenso, in rapporto alla "mancata corretta esecuzione da parte di Zetema dell'incarico ad essa affidato" (v. pag. 2).

1.1.2.) – Nella pronuncia in rassegna si precisa che la Procura aveva fatto presente di avere assunto le iniziative istruttorie di competenza "essendo apparsa singolare l'attribuzione – riscontrata a seguito di un esame effettuato sul sito istituzionale di Zetema – di molteplici incarichi di consulenza, aventi il medesimo contenuto da parte di un soggetto [Zetema, n.d.r.] operante quale ente 4 strumentale del Comune di Roma" (v. pagg.3-4) .

1.2) – La sentenza dà anche atto della comparsa di costituzione in giudizio dei convenuti, evidenziando come, in via preliminare, essi avessero eccepito la violazione dell'art. 51 c.g.c., "in quanto l'indagine era nata su iniziativa della Procura, senza una previa notizia di danno specifica e concreta" (v. pagg. 7- 9).

1.3.) – In diritto, la gravata pronuncia, ha accolto la riferita eccezione di nullità, ex art. 51 c.g.c., richiamando i principi affermati dalle SS.RR. di questa Corte con la sent. n. 12-QM/2011 e rilevando come: a) "nel caso di specie, risulta[sse] dall'atto di citazione e dal relativo allegato n. 1, nonché da quanto dichiarato dal Procuratore contabile in udienza, che la vertenza [era] stata aperta il 25/01/2018, sulla base della mera consultazione da parte della Procura contabile degli elenchi relativi agli incarichi di consulenza, tratti dal sito istituzionale della Zetema"; b) si dovesse, pertanto, ritenere che "la vertenza [fosse] stata aperta in assenza di una notizia di danno specifica e concreta, considera[ndo] anche la circostanza che l'azione della Procura Regionale [aveva] poi riguardato non gli incarichi di consulenza affidati da Zetema, bensì il rapporto intercorrente tra Roma Capitale e Zetema" (v. pag. 11-12).

2.) – Con l'atto introduttivo del presente grado di giudizio, la Procura Regionale ha contestato la più volte menzionata sentenza, per: "Insufficienza, apparenza, illogicità, contraddittorietà ed erroneità su un punto decisivo della controversia, della motivazione – Errata interpretazione

ed applicazione dell'art. 51 c.g.c. e dei principi enunciati dalle SS.RR. della Corte dei conti nella sent. n.12 del 2011 – Errata decisione in tema di nullità degli atti istruttori e della 5 citazione, conseguente alla asserita mancanza di una notizia concreta e specifica di danno”.

2.1.) – In sostanza, premesso che la normativa sulle consulenze è particolarmente “stringente” nel limitare i relativi incarichi, la Procura ha fatto presente di aver rilevato dal sito di Zetema molti incarichi di consulenza e, ritenendo di doverne approfondire alcuni, ha stilato un elenco degli stessi, “relativi a diversi anni”(v. pag. 3 dell'atto introduttivo del presente grado di giudizio), aventi tutti “il medesimo oggetto e tutti conferiti in relazione alla realizzazione di un identico progetto, concernente il «Laboratorio di comunicazione» dell'attività posta in essere dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea capitolina”. Il numero limitato degli incarichi attenzionati e la loro correlazione al predetto “Laboratorio”, esprimerebbero – secondo l'Appellante – i caratteri della “specificità” e della “concretezza” della notizia danni, non adeguatamente considerati dai primi Giudici, che si sono pronunciati in proposito con l'impugnata decisione, manifestando una “errata interpretazione dell'art. 51 c.g.c.”.

2.2) – Tanto, considerando anche che la notizia di danno può pure essere desunta “da strumenti di informazione di pubblico dominio”, come i siti informatici. A tal proposito la Procura ha dato atto che, sul “metodo di acquisizione della notizia danni la [gravata] sentenza non contiene alcuna considerazione” e, perciò, la declaratoria di nullità è dipesa unicamente dal “contenuto della notizia acquisita”.

2.3) – Quanto poi alla valorizzazione, da parte dei primi Giudici, del fatto che l'azione risarcitoria “ha riguardato non gli incarichi di consulenza affidati da Zetema, bensì il rapporto intercorrente tra Roma capitale e Zetema”, parte 6 appellante ha fatto presente che: a) “in sede istruttoria è apparso necessario prendere in esame i rapporti intercorsi tra il Comune di Roma e Zetema ed acquisire la relativa documentazione, poiché [diversamente] sarebbe stato impossibile valutare appieno gli incarichi conferiti da Zetema ai propri consulenti” (v. pag. 6); b) nella pienezza delle proprie valutazioni discrezionali, il “V.P.G., [che] in diverse occasioni [aveva] tentato di ottenere una censura riguardante l'esecuzione delle prestazioni poste in essere dai sottoscrittori di contratti stipulati con un'amministrazione [...], nel caso di specie, con decisione non censurabile dal giudice adito in primo grado, ha deciso di esercitare l'azione risarcitoria, in relazione ai molteplici illeciti riscontrati con riguardo alla decisione del Comune di Roma di realizzare un laboratorio di comunicazione e alla esecuzione del [relativo] contratto con Zetema”. E ciò, nel rilievo che, “da un punto di vista astratto”, non v'è collegamento tra il contenuto della citazione e la specifica e concreta notizia di danno, in quanto la “prima attiene all'istaurazione del procedimento contabile, mentre l'oggetto dell'azione risarcitoria concerne gli illeciti accertati in sede istruttoria” (v. ancora pag. 6).

3) – Costituitosi con memoria a firma degli avv. Giovambattista e Tommaso Maria Cucci del 13 settembre 2021, il sig. Mirko Coratti ha argomentato per la conferma della gravata sentenza. Al riguardo, ha anzitutto rilevato come la mancanza di contestazioni sui tempi (“15 gennaio 2018”) e sui modi di acquisizione della notizia danni (dal sito di Zetema), abbia determinato il “giudicato formale sulla circostanza che la Procura ha dato inizio, «sua sponte» e senza una concreta notizia di danno, alla consultazione investigativa sul sito di Zetema, al solo fine di rinvenire una 7 notizia di danno” (pag. 2). Il che, a suo giudizio, avrebbe dato luogo ad un “non consentito controllo generalizzato su tutto un determinato settore di attività amministrative” (pag. 3).

3.1) – Né indurrebbero a diversa conclusione, secondo il predetto, le puntualizzazioni di cui all’atto di appello, laddove evidenziano che: a) “è stato esaminato un numero limitatissimo di incarichi professionali aventi lo stesso oggetto”, atteso che “il numero degli incarichi investigati [non giustifica] ex sé e a monte la legittimità della investigazione a tappeto, svolta sulla base di un mero sospetto”; b) successivamente “è apparso necessario prendere in esame i rapporti intercorsi tra il Comune di Roma e Zetema ed acquisire la relativa documentazione”, atteso che una simile puntualizzazione “si pone ad ulteriore riprova di un agire investigativo illegittimo, teso alla ricerca di una notizia di danno” (pag. 4).

4) – Costituitosi con memoria a firma dell’avv. Matteo Nuzzo del 15 settembre 2021, il sig. Vitaliano Taccioli, ha chiesto anch’egli la reiezione dell’appello, sottolineando come “l’iniziativa della Procura [sia] stata introdotta sulla base di quanto emerso dal sito istituzionale di Zetema [e] pertanto deve ritenersi avviata in via esplorativa e senza una specifica e concreta notizia di danno” (v. pagg. 7-8).

5) – Costituitasi con memoria a firma dell’avv. Emanuela Paoletti del 15 settembre 2021, anche la società Zetema ha chiesto la conferma dell’impugnata sentenza, evidenziando come, in disparte la fonte dalla quale proviene la notizia di danno (nemmeno oggetto di discussione tra le parti), che ben può essere anche un sito informatico, la notizia stessa deve comunque presentare i 8 caratteri della specificità e concretezza, non riscontrabili nella vicenda definita con la predetta sentenza.

6) – Costituitisi con distinte memorie di contenuto pressoché identico a firma dell’avv. Francesco Paoletti del 16 settembre 2021, il sig. Albino Ruberti e la sig.ra Luisa Fontana hanno chiesto la reiezione dell’appello, soffermandosi sulla mancanza, in fattispecie, di una specifica e concreta notizia di danno.

7) – All’odierna pubblica udienza, i rappresentanti delle parti hanno ancora illustrato le loro posizioni, concludendo in conformità.

Motivi della decisione

8) – L'appello è infondato e come tale va respinto. Il Collegio, invero, non riscontra alcuna "specifica e concreta notizia di danno", alla base dell'iniziativa istruttoria che ha dato luogo all'azione erariale oggetto del presente giudizio, ex art. 51 c.g.c. .

9) – Al riguardo, giova anzitutto premettere come non emerga in alcun modo, né dalla gravata sentenza né dalle difese delle parti private, una qualche negativa indicazione sulla possibilità che la Procura contabile rilevi la notizia di danno "dai siti istituzionali delle amministrazioni", i quali ben possono annoverarsi tra gli "strumenti di informazione di pubblico dominio", in forza dei chiarimenti offerti in proposito dalle SS.RR. di questa Corte con la sent. n.12- QM/2011, correttamente richiamata – su tale specifico aspetto – nell'atto di appello (v. pag. 4). La materia del contendere dell'odierna controversia, perciò, non attiene alle modalità di percezione della notizia del danno, ma alle intrinseche caratteristiche di "specificità" e "concretezza" della notizia stessa.

10) – Ancora, sul piano delle considerazioni preliminari, necessarie per la 9 definizione della causa, è da rilevare come, nel caso di specie, non sussista alcun contrasto tra le parti in ordine alla interpretazione dell'art. 51 c.g.c. . Contrariamente a quanto mostra di ritenere in proposito l'appellante Procura, nella vicenda che ne occupa non rileva tanto la corretta "interpretazione del disposto del secondo comma del citato art. 51 c.g.c." (v. pag. 3-4 dell'atto introduttivo del presente grado di giudizio), necessaria per la identificazione concettuale dei caratteri che deve avere la notizia di danno erariale, quanto piuttosto il riscontro pragmatico di simili caratteri, in tale vicenda.

10.1) – Del resto, i rilievi e le valutazioni delle parti, tra loro dissonanti, divergono proprio in ordine all'effettivo riscontro dei predetti caratteri nel caso concreto e non già in ordine al valore giuridico-normativo da dare ai caratteri stessi, sul piano logico-concettuale. Tutte le parti, infatti, per l'esegesi dell'art. 51, c. 2, c.g.c., si richiamano alla precitata sentenza n.12-QM/2012 (ed al successivo, consolidato orientamento giurisprudenziale), con affermazioni di principio in sé corrette e del tutto coerenti con i chiarimenti offerti dalla cennata pronuncia nomofilattica.

10.2) – Da questo punto di vista, è da notare che le considerazioni articolatamente esposte dalla Procura nell'atto d'appello, per dimostrare la sussistenza in concreto dei caratteri in riferimento, scontano il limite di riflettere espressioni concettuali che, decontestualizzate dalla documentazione in atti, valgono più che altro a chiarire soltanto l'iter logico seguito dalla Procura medesima nel maturare il convincimento di indagare legittimamente, al momento dell'apertura dell'istruttoria (v. pagg. 5 e 6 dell'atto introduttivo del presente grado di giudizio).

11) – Tanto premesso è anche da precisare che, nel caso di specie, 10 l'accertamento della sussistenza dei caratteri della "specificità" e

“concretezza” della notizia di danno, da riscontrare nella documentazione in atti, va ancorato, *ratione temporis*, alla data del 25 gennaio 2018. La gravata sentenza, infatti, precisa chiaramente come “la vertenza” che ha dato luogo all’azione di danno, oggetto del presente giudizio, sia stata aperta proprio alla predetta data del 25 gennaio 2018 (v. pag. 11 della predetta sentenza). In mancanza di contestazioni in proposito, pertanto, la data di apertura della “vertenza” è coperta dal giudicato, ovvero costituisce un “dato oggettivo processualmente accertato”, come evidenziato dalla difesa del Sig. Coratti, nella memoria di costituzione in appello del 7 settembre 2021 (v. pag. 2).

12) – Bene, venendo ora all’esame della documentazione in atti, quale versata dalla Procura a corredo dell’azione risarcitoria, è da dire che, alla data di “apertura della vertenza” (25 gennaio 2018), risulta soltanto una corrispondenza interna tra il Vice Procuratore Generale precedente ed il Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per il Lazio, avente ad oggetto: “Zetema – incarichi professionali 2013 – 2017” (v. copia di tale nota, allegata al n.1 all’atto di citazione). Nella predetta corrispondenza, peraltro, veniva richiamata una precedente nota del “5 ottobre 2017” (indirizzata anch’essa al Procuratore Regionale, pure allegata alla nota del 25 gennaio 2018), con la quale il Procuratore precedente aveva indicato “alcuni elenchi, tratti dal sito istituzionali di Zetema, nella parte in cui tale società [aveva] affidato una serie di incarichi, [ritenuti] illeciti” dal Procuratore precedente medesimo (v. copia della precitata nota, in atti). Il Procuratore precedente, inoltre, nella più volte menzionata corrispondenza del 25 gennaio 2018, nell’evidenziare che erano già stati instaurati “unicamente [i] procedimenti [relativi] agli incarichi conferiti da Zetema nel 2013”, sottolineava come restassero ancora da “instaurare i procedimenti relativi agli anni 2014-2017” (v. ancora la copia della nota sub allegato 1 all’atto di citazione).

12.1) – Da rilevare che nella nota del 5 ottobre 2017, richiamata nella corrispondenza del 25 gennaio 2018, figuravano vari elenchi di incarichi conferiti da Zetema, in rapporto ai quali il più volte nominato Procuratore precedente aveva manifestato “perplexità”, per la misura dei compensi, e/o dubbi sul “collegamento [degli incarichi stessi] con le funzioni [di] Zetema”, ovvero ancora sulla intrinseca consistenza delle relative “prestazioni”, ritenute “del tutto improbabili” (v., testualmente, la menzionata nota del 5 ottobre 2017).

12.2) – I dati desumibili dalle due riferite note, in combinata tra loro, esprimono con ogni evidenza quella forma “generalizzata di controllo” (nel caso, sugli incarichi conferiti da Zetema) che le disposizioni dell’art. 17, c. 30-ter, del d.l. 1 luglio 2009, n.78 e s.m.i., sulle quali si sono pronunciate le SS.RR. con la ricordata sent. n. 12-QM/2011, hanno inteso escludere, in adesione all’ “orientamento [...] reiteratamente manifestato dalla Corte

costituzionale” con le sentenze nn. 104/1989, 209/1994, 100/1995 e 337/2005 (v. § 7.1 della sent. n.12-QM/23012).

12.3) – Tanto, tenuto conto non solo dell’elevato numero degli incarichi considerati dalla Procura, vieppiù per un arco temporale di quattro anni (dal 2013 al 2017), quanto e soprattutto del fatto che l’illecito, e dunque il danno, è frutto di personali deduzioni del Vice Procuratore Generale precedente, legati a suoi 12 “dubbi” e “perplessità”, piuttosto che alla diretta percezione di elementi oggettivi e puntuali, non rinvenuti nel sito di Zetema. In sostanza, le valutazioni del Procuratore precedente si sono appuntate sulla “mera condotta” (il conferimento degli incarichi), senza un oggettivo riscontro di notizia specifica e concreta di danno, che legittimasse l’apertura dell’istruttoria, e quindi la citazione in giudizio, in palese contrasto con le chiare indicazioni che emergono in proposito dalla sentenza n.12-QM/2011 (v. § 7.5.4.).

12.4) – La mancanza di una “specificità e concreta notizia di danno”, alla quale ancorare legittimamente l’attività istruttoria di base della Procura erariale, favorisce indagini ad ampio spettro, che non hanno nulla a che vedere con quella di partenza ed attraggono in essa illeciti alquanto diversi tra loro.

12.4.1.) – Nel caso di specie, la notizia di danno, desunta dalla Procura erariale dai dati non propriamente specifici del sito di Zetema, attinenti agli incarichi conferiti a terzi da Zetema medesima, è sfociata in una citazione in giudizio per un illecito completamente diverso, relativo all’incarico conferito da Roma Capitale a Zetema.

12.4.2.) – Il Collegio, è bene precisarlo, non intende affatto negare che la Procura erariale possa venire a conoscenza di una “specificità e concreta notizia di danno” anche nel corso di un’istruttoria già legittimamente aperta, in base ad altra precedente “specificità e concreta notizia di danno”. È sufficiente ricordare, infatti, come siano state le stesse Sezioni Riunite, con la sentenza n. 12- QM/2011, a chiarire che la “notizia specifica e concreta di danno” può essere attinta anche dalle deduzioni e dalle audizioni conseguenti all’invito a dedurre (v. § 7.5.2.), ovvero dai “fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini”, 13 conferita ad organismi cooperanti, “quale la Guardia di Finanza, l’Arma dei Carabinieri, uffici ispettivi di varie amministrazioni, ecc.” (v. § 7.5.3.).

12.4.3.) – Ciò che il Collegio intende invece escludere è che la “specificità e concreta notizia di danno” possa essere validamente attinta dai fatti conosciuti nel corso di una precedente istruttoria illegittimamente aperta, per carenza della sua, relativa “specificità e concreta notizia di danno”. La sanzione di nullità che, per espressa disposizione normativa (art. 17, c. 30-ter, del d.l. n.78/2009 e art. 51 c.g.c.), investe “qualsiasi atto istruttorio o processuale”, posto in essere dalla Procura erariale in carenza della “notizia di danno specifica e concreta”, si trasmette necessariamente anche agli atti

della seconda istruttoria, aperta in base alla conoscenza dei fatti acquisiti nel corso della istruttoria precedente, avviata illegittimamente, per la mancanza della relativa notizia specifica e concreta di danno.

12.5.) – Nel caso di specie, l'istruttoria che ha riguardato il conferimento dell'incarico di Roma Capitale a Zetema sul "Laboratorio di comunicazione", oggetto della citazione definita con la gravata sentenza, ha avuto una sua autonoma evidenza soltanto negli atti della Procura del marzo-aprile 2018 (v. allegato 4 alla citazione) ed è intimamente connessa all'istruttoria di cui alla ricordata nota del 25 gennaio 2018 (e richiami ivi alla nota del 5 ottobre 2017), come puntualizzato dalla Procura medesima (v. pag. 6 dell'appello). La nullità che investe l'istruttoria aperta con la nota del 25 gennaio 2018 (e richiami ivi alla nota del 5 ottobre 2017), pertanto, non può non riguardare anche tutti gli atti istruttori successivi, ivi comprendendo quelli relativi all'incarico conferito da Roma Capitale a Zetema, sul predetto "Laboratorio di comunicazione".

13.) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, l'appello in epigrafe va disatteso e, per l'effetto, resta confermata la gravata sentenza.

14) – Non è luogo a pronuncia sulle spese di giustizia.

15) – Il carattere meramente processuale dei profili definitivi della controversia non consente la liquidazione delle spese legali, ex art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello RESPINGE l'appello iscritto al n°56033 del registro di Segreteria, proposto dalla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, avverso la sent. n. 34/2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio.

Non è luogo a pronuncia sulle spese di giustizia e sulle spese legali.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 settembre 2021.

Il Presidente Estensore Fulvio Maria Longavita

NOTA A MARGINE DELLA SENTENZA

* * *

Con la sentenza in commento, la II Sezione giurisdizionale di appello ha confermato la gravata decisione della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, n. 34/2020, con la quale era stata dichiarata la nullità degli atti istruttori e della citazione in giudizio dei convenuti.

La questione affrontata dal Collegio, di natura strettamente processuale, ha riguardato, non tanto la corretta esegesi del secondo comma dell'art. 51 c.g.c., su cui le parti avevano mostrato una sostanziale e corretta concordanza di vedute, conforme agli orientamenti nomofilattici delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di cui alla sent. n. 12-QM/2012 e del successivo consolidato orientamento giurisprudenziale, quanto piuttosto gli aspetti pragmatici dell'accertamento delle intrinseche caratteristiche di *"specificità"* e *"concretezza"* della *notitia damni*.

Nella vicenda in esame, la Procura regionale aveva assunto le sue iniziative istruttorie sulla base della mera consultazione del sito istituzionale della società investigata, appuntando la sua attenzione su una pluralità di incarichi conferiti dal 2013 al 2017 dalla società stessa a terzi, raggruppati dall'inquirente in distinti elenchi, in base ai tipi di "dubbi" e "perplexità" che aveva maturato sulla loro legittimità, per poi emettere la citazione in giudizio su tutt'altro incarico, di rilievo in un ambito del completamente diverso, in quanto conferito da Roma Capitale alla ridetta società.

Il Collegio, con la pronuncia in riferimento, ha evidenziato le tecniche, di tipo – come detto – essenzialmente pragmatico, di individuazione dei caratteri di *"specificità e concretezza"*, focalizzandone l'attenzione sulla portata oggettiva dei riscontri del

danno, piuttosto che sulla supposizione del danno stesso, da parte dell'inquirente.

Del resto, sulla esatta portata esegetica delle norme relative ai suddetti caratteri, come anticipato, erano intervenute le SS.RR., con la sent. n. 12-QM/2011, sicché esse erano fuori discussione nella controversia, sul piano del loro valore concettuale.

In particolare, con l'appena citata sentenza, l'organo nomofilattico della giurisdizione contabile aveva chiarito che il termine "specifica" esprime una informazione dotata di una sua peculiarità e individualità, non riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, e ragionevolmente circostanziata; la locuzione "concreta", dal canto suo, pertiene al livello di obiettivo riscontro della notizia nella realtà, così che essa non corrisponda a mere ipotesi o supposizioni.

Dalla lettura integrata dei riferiti caratteri, emerge che la notizia di danno "specifica e concreta" deve necessariamente essere intesa come 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, che arrechino – secondo elementi oggettivi di riscontro – verosimilmente un concreto pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici.

Sulla base dei suddetti principi, quindi, la notizia di danno ben può essere attinta anche da un sito informatico, come ribadito dalla sentenza in rassegna (anche sulla scorta delle convergenti tesi delle parti), oltre che dalle informazioni di un'istruttoria già legittimamente aperta: profilo, quest'ultimo, pure valorizzato dalla pronuncia in commento, in relazione alle problematiche dedotte nel giudizio di appello, che potevano ingenerare dubbi in proposito.

La sentenza in commento, riprendendo i principi nomofilattici, di cui alla ripetuta sent. n. 12-QM/2012, riconosce chiaramente che la

notizia specifica e concreto di danno può essere attinta anche da una istruttoria già aperta e, in particolare, dalle deduzioni e audizioni conseguenti all'invito a dedurre, ovvero dai fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, a favore delle forze di polizia (Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri, ecc.) o di organo amministrativo.

Il punto di maggior qualificazione della più volte richiamata sentenza, anzi, sembra potersi individuare proprio nel fatto di aver puntualizzato la stretta correlazione funzionale e di legittimità che deve intercorrere tra l'istruttoria già aperta e quella nuova, attivata sulla base di una notizia di danno attinta nel corso della precedente.

La sentenza, meritoriamente, ha chiarito che la nuova istruttoria, attivata sulla base di una notizia di danno rilevata nel corso di una indagine precedente, è legittima soltanto se anche questa indagine è legittima.

Di qui l'importanza del criterio pragmatico, offerto dalla sentenza stessa, di ancorare i criteri di valutazione della "specificità" e "concretezza" della notizia di danno a dati di *oggettivo riscontro*, più che a deduzioni (e suggestioni) proprie del Procuratore precedente, come nel caso definito nella sentenza stessa. Solo ancorando la valutazione della concretezza e specificità a dati oggettivi, infatti, può escludersi che l'azione erariale di danno alteri la sua specifica, naturale funzione di ristoro degli equilibri di bilancio, lesi dal danno, e diventi (mera) occasione di *"generalizzata forma di controllo"*.

In altri termini, i caratteri di specificità e concretezza, richiesti dall'art. 51, non possono assumere le connotazioni loro proprie, partendo da una precedente istruttoria illegittimamente intrapresa, per carenza di una notizia di danno avente simili caratteri, a mo' di *work in progress*.

Tale esigenza 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 per il suo fondamento di discrezionalità, il quale, a maggior rigore, richiede cautele e remore ulteriori, ove sia diretta ad un interesse giurisdizionale¹.

Detto altrimenti, il potere inquirente attribuito alla Procura deve essere determinato da elementi specifici e concreti, nel senso precisato, e non da mere supposizioni, le quali potrebbero legittimare un suo esercizio arbitrario e dispotico.

Seguendo questo ordine di idee, ben si comprende la giustificazione normativa dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009 e art. 51 c.g.c.), il quale stabilisce che, in assenza dei suddetti requisiti, si applichi la sanzione della nullità, la quale investe *"qualsiasi atto istruttorio o processuale"*. Tale sanzione processuale si trasmette, quindi, inevitabilmente, anche sugli atti della seconda istruttoria, intrapresa sulla base della conoscenza di fatti acquisiti nel corso della istruttoria precedente, ma avviata illegittimamente².

Di tali coordinate interpretative il Collegio ha fatto concreta applicazione anche nel caso di specie, posto che le valutazioni del Procuratore precedente si sono appuntate sulla *"mera condotta"* (ossia il conferimento degli incarichi), senza che sussistesse un oggettivo riscontro di una notizia specifica e concreta di danno, la quale legittimasse l'apertura dell'istruttoria e quindi la citazione in giudizio. La conclusione cui è pervenuto il Collegio, pertanto, è

¹ Corte cost., sentenza n. 104 del 1989.

² In tale disposizione sembra riecheggiare la c.d. *teoria dei frutti dell'albero avvelenato*, di derivazione processual-penalistica, in base alla quale i vizi di un atto probatorio finiscono per incidere, a certe condizioni, su quelli successivi, talché la violazione originaria si ripercuote sui frutti della ricerca, contaminandoli a loro volta. Si tratta di una teoria che si contrappone alla diversa tesi del *male captum, bene retentum*, la quale nega, al contrario, la propagazione di un vizio di un atto probatorio su quello successivo, non sussistendo tra questi alcun vincolo di dipendenza giuridica. Sul punto F. CORDERO, *Tre studi sulle prove penali*, Milano, 1963.

pienamente condivisibile, in quanto, oltre ad essere perfettamente in linea con gli orientamenti giurisprudenziali fin qui maturati, è ispirata a principi di democraticità e imparzialità che permeano il nostro ordinamento.

Dott. Riccardo Giuseppe Carlucci