

**CORTE DEI CONTI, SEZ. GIUR. REGIONE LAZIO - ordinanza 1 ottobre 2009 n. 424 - Pres. Nottola, Rel. Benvenuto - P.M. (Avv. Varone) c. Procura regionale - P.M. Giuseppone.**

**1. Responsabilità contabile e amministrativa - Giudizio di responsabilità - Nuove norme sui poteri istruttori delle Procure regionali - Ex art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78 del 2009 e s.m. - Cause di nullità - Applicabilità anche ai giudizi di responsabilità pendenti - Sussiste - Riferimento alla natura processuale delle norme.**

**2. Responsabilità contabile e amministrativa - Giudizio di responsabilità - Nuove norme sui poteri istruttori delle Procure regionali - Ex art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78 del 2009 e s.m. - Azione di nullità contro gli atti istruttori della Procura regionale della Corte dei conti - Esposto generico presentato da un'associazione sindacale - Privo dei caratteri espressamente richiesti dalle norme per l'esercizio del potere istruttorio (specifica e concreta notizia di danno) - E' insufficiente per l'apertura di attività istruttorie della Procura della Corte dei conti - Nullità dell'invito a dedurre - Va dichiarata.**

**3. Responsabilità contabile e amministrativa - Giudizio di responsabilità - Atti istruttori della Procura regionale della Corte dei conti - Nuove norme sui poteri istruttori delle Procure regionali - Ex art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78 del 2009 e s.m. - Istanza di nullità contro gli atti istruttori della Procura regionale della Corte dei conti - Diritto al rimborso delle spese legali sostenute - Non spetta - Ragioni.**

**1. La recente normativa in materia di nullità degli atti istruttori delle Procure regionali della Corte dei conti (cfr. art. 17, comma 30 - ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo corretto dall'art. 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) ha natura rigorosamente processuale; ne consegue l'immediata entrata in vigore della normativa in questione e la sua applicabilità a tutti i procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore (1).**

**2. Un esposto presentato da un'organizzazione sindacale, privo dei caratteri espressamente richiesti dalle norme per l'esercizio del potere istruttorio (specifica e concreta notizia di danno) può solo dar corso all'attività istituzionale di controllo della Corte dei conti e non già all'esercizio del potere istruttorio ed all'eventuale conseguente azione di responsabilità da parte della Procura regionale; va conseguentemente dichiarata la nullità dell'invito a dedurre emesso dalla Procura regionale sulla base di detto esposto.**

**3. Non sussiste il diritto al rimborso delle spese legali sostenute per l'istanza diretta a dichiarare la nullità degli atti istruttori della Procura regionale della Corte dei conti, perché il rimborso può essere disposto soltanto nell'ipotesi in cui il giudice contabile emetta una sentenza di proscioglimento nel merito, a fronte dell'emissione dell'atto di citazione in giudizio del convenuto da parte della Procura regionale.**

---

(1) Dispone l'art. 17, comma 30 - ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo corretto dall'art. 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, che:

*«Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20,*

*è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta ».*

Per un commento delle recenti norme sul potere istruttorio delle Procure delle Corte dei conti v.:

M. PERIN, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in *Lexitalia.it*, pag. [http://www.lexitalia.it/articoli/perin\\_bernardo.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/perin_bernardo.htm)

M. PERIN *Sussiste la giurisdizione di responsabilità amministrativa per i danni prodotti da parte della società privata che ha svolto effettivamente funzioni istituzionalmente spettanti a un ente pubblico. Giurisprudenza in prossima via di estinzione? Incidenza del cd. "Lodo Bernardo" (commento a CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI - ordinanza 3 luglio 2009 n. 15599)*, pag. [http://www.lexitalia.it/p/92/cassu\\_2009-07-030.htm](http://www.lexitalia.it/p/92/cassu_2009-07-030.htm)

---

## ORDINANZA

Nel giudizio di nullità iscritto al n. **69644** del registro di segreteria, promosso con istanza della signora **P. M.**, nata *omissis*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Varone presso il cui studio in Roma Lungotevere della Vittoria è elettivamente domiciliata, per la declaratoria di nullità degli atti istruttori e processuali relativi alla istruttoria n. V2009/00917/PTT/5750 della Procura regionale presso questa Sezione e dell'invito a dedurre notificato all'istante in data 3 giugno 2009.

Visto il decreto del presidente di questa sezione in data 19 agosto 2009 con il quale è stata fissata per la data odierna la camera di consiglio per la decisione sulla predetta istanza.

Uditi nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2009, con l'assistenza del segretario dottoressa Daniela Martinelli, il relatore Cons, Silvio Benvenuto, l'avvocato Pasquale Varone ed il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Antonio Giuseppone.

Esaminati gli atti del giudizio.

### Premesso che:

Con l'istanza depositata il 13 agosto 2009 e con la successiva memoria di costituzione depositata il 9 settembre 2009, la parte attrice sostiene che l'invito a dedurre indicato in epigrafe consegue a un'attività istruttoria iniziata dalla procura regionale in assenza di qualsiasi specifica e concreta notizia di danno, come già esposto nelle deduzioni depositate presso la stessa procura, deduzioni da intendersi richiamate e riprodotte nel presente giudizio.

Pertanto l'istante chiede che sia dichiarata la nullità dell'invito a dedurre emesso dalla procura regionale presso questa Sezione nell'ambito della istruttoria indicata in epigrafe, in quanto la stessa è stata posta in essere in mancanza di una notizia specifica e concreta di danno e quindi in violazione dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1/7/2009, n. 78, convertito dalla legge 3/8/2009, n. 102, nel testo poi corretto dal decreto-legge 3/8/2009, n. 103, contenente "Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009".

Con memoria depositata il 18 settembre 2009, il P.M. ha chiesto di dichiarare inammissibile, ovvero rigettare nel merito l'istanza, per i seguenti motivi.

a) Mentre l'originaria formulazione dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009, convertito nella l. n.102/2009, prevedeva che *l'azione è esercitata dal pubblico ministero contabile a fronte di una specifica e*

precisa notizia di danno qualora il danno stesso sia stato cagionato per dolo o colpa grave, le modifiche introdotte dal d.l. n. 103/2009 prevedono che le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge ". Il comma 30 ter prosegue stabilendo che qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento da chiunque vi abbia interesse, innanzi la competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni.

Ne consegue, ad avviso della procura regionale, che l'istanza presentata dalla signora M. deve dichiararsi inammissibile giacché, allo stato attuale, nei confronti della stessa è stato emesso soltanto l'invito a dedurre, e non anche l'atto di citazione (e non è automatico che lo sarà).

b) L'interpretazione della norma in discussione esclude che essa possa avere applicazione retroattiva, considerato che la medesima attiene alle condizioni che legittimano l'esercizio del potere di iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione di danno erariale.

c) Con l'istanza depositata il 13 agosto 2009, veniva richiesta la nullità dell'invito a dedurre e non dell'atto di inizio dell'attività istruttoria, mentre nella memoria di costituzione si richiede l'annullamento di tutti gli atti istruttori compiuti dalla procura regionale.

Pertanto, ad avviso della stessa procura, si verterebbe in un'ipotesi di mutamento della domanda, inammissibile in rito, a parte la circostanza che mancherebbe qualsiasi prova sul collegamento tra l'assenza di denuncia contenente una notizia di danno specifica e concreta e l'invito a dedurre.

d) Dopo l'invito a dedurre, malgrado l'intimata avesse depositata deduzioni difensive, la stessa non ha mai avanzato domanda di accesso agli atti istruttori al fine di valutare l'effettiva *notitia damni*.

Ove tale domanda fosse stata tempestivamente presentata, l'esame degli atti istruttori avrebbe comprovato l'esistenza di idonea documentazione al fine di rituale apertura di un'istruttoria.

e) Dagli atti presenti nel fascicolo istruttorio v2009/00917, esso risulta aperto a stralcio del fascicolo v2008/01400 in data 15 maggio 2009, e dalla lettura della richiesta di apertura dell'istruttoria emergerebbero chiari, precisi e concreti riferimenti a ipotesi di danno erariale connesse a un contratto di consulenza di cui vengono indicati gli estremi e i firmatari. A sua volta l'istruttoria v2008/1400 era stata aperta a stralcio dell'istruttoria v2003/0238 del 2003, che era stata originariamente aperta sulla base di un circostanziata denuncia del 24.7.2003 della segreteria nazionale dell'Unione generale del lavoro, Ministero dell'economia e delle finanze, inviata, fra gli altri, alla Procura generale della Corte dei conti che, in data 2 settembre 2003, la inviava per competenza alla procura regionale per il Lazio.

La procura avrebbe pertanto intrapreso gli accertamenti istruttori sulla base di una specifica e concreta notizia di danno, proveniente da un interlocutore qualificato e non anonimo.

Nel corso della discussione orale in camera di consiglio, l'avvocato Varone ha confutato tutte le argomentazioni esposte dalla procura regionale a sostegno dell'inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'istanza.

Dal canto suo, il P.M. ha, invece, ribadito tali argomentazioni, insistendo perché l'istanza sia dichiarata inammissibile ovvero che sia respinta.

#### **Considerato che:**

La tesi esposta dalla procura regionale nel punto a), secondo cui l'istanza presentata dalla signora M. deve dichiararsi inammissibile giacché, allo stato attuale, nei confronti della stessa è stato emesso soltanto l'invito a dedurre, e non anche l'atto di citazione, non risulta fondata, dal momento che, proprio dalle norme citate in questo punto a), risulta chiara la volontà del legislatore di sanzionare con la nullità sia l'avvio dell'istruttoria, sia l'invito a dedurre, atteso che la norma fa riferimento a " qualunque atto istruttorio".

Circa la tesi di cui al punto b), secondo cui l'interpretazione della norma in discussione escluderebbe che essa possa avere applicazione retroattiva, considerato che la medesima attiene alle condizioni che legittimano

l'esercizio del potere di iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione di danno erariale, questo collegio osserva che le norme in materia di nullità di cui si discute concernono l'attività istruttoria, cui si richiede di essere avviata solo a seguito di notizia specifica e concreta di danno, e pertanto esse hanno natura rigorosamente processuali. Ne consegue l'immediata entrata in vigore delle norme in questione e la sua applicabilità a tutti i procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, come del resto si desume anche dall'esclusione della sola ipotesi dell'avvenuta pronuncia di sentenza, anche non definitiva, alla medesima data.

Relativamente all'eccezione di cui al punto c) secondo cui, atteso che con l'istanza depositata il 13 agosto 2009, veniva richiesta la nullità dell'invito a dedurre e non dell'atto di inizio dell'attività istruttoria, mentre nella memoria di costituzione si richiede l'annullamento di tutti gli atti istruttori compiuti dalla procura regionale, tale istanza sarebbe inammissibile per mutamento della domanda, va osservato che, come si è già chiarito sopra, la nullità può essere fatta valere nei confronti di " *qualunque atto istruttorio*", di conseguenza nel caso in esame non può configurarsi alcuna *mutatio libelli*.

Circa l'eccezione di cui al punto d), secondo cui l'istanza in esame sarebbe inammissibile perché l'interessata non aveva mai avanzato domanda di accesso agli atti istruttori al fine di valutare l'effettiva *notitia damni*, trattasi di eccezione priva di fondamento, atteso che tale valutazione incombe, secondo il principio della prova, soltanto sulla procura regionale, se essa intende iniziare l'attività istruttoria.

Del resto di tale attività istruttoria la parte interessata ha notizia soltanto a seguito dell'invito a dedurre, e l'emissione di quest'atto è sufficiente per far valere la sua nullità se non ricorre il presupposto della specifica e concreta notizia di danno, presupposto che la parte interessata non può valutare che a posteriori, cioè una volta emesso l'invito a dedurre.

Un esame più particolareggiato richiedono le affermazioni della Procura regionale espone nel punto e), che attengono più precipuamente al merito della causa in esame. Questo Collegio - presa visione dell'esposto dell'organizzazione sindacale, depositato nell'odierna camera di consiglio da parte della procura regionale, esposto che ha costituito la premessa dell'attività istruttoria intrapresa, senza che peraltro a fondamento di tale attività non risulti agli atti nessun altro elemento - osserva che in effetti con tale esposto anziché formulare denunce specifiche e concrete si chiedono essenzialmente chiarimenti e informazioni.

Tale esposto avrebbe ben potuto dar corso all'attività istituzionale di controllo della Corte dei conti, che, però, spetta ad altro organo e non alla procura a cui è demandato di promuovere i giudizi responsabilità, soltanto a fronte e nel presupposto di fattispecie concrete e specifiche.

Del resto la necessità del predetto presupposto è stata più volte, e da tempo, espresso, dalla Corte costituzionale nella decisione dei conflitti di attribuzione e costituisce un canone fondamentale dell'azione del pubblico ministero contabile (cfr. in particolare le sentenze n. 104/1989, 209/1994, 100/1995, 337/2005).

Per converso lo stesso esposto non presenta i caratteri espressamente richiesti dalle norme per l'esercizio del potere istruttorio (specifica e concreta notizia di danno) e della eventuale conseguente azione di responsabilità da parte della Procura regionale.

Di conseguenza va accolta l'istanza presentata dalla signora P. M.

Per quanto riguarda le spese del presente giudizio, per le quali con la memoria di costituzione della parte istante viene chiesto formalmente la statuizione, giova osservare che la norma di cui all'art. 17, comma 30 quinquies del decreto legge n. 78/2009, convertito con modificazioni n. 102/2009 dalla legge secondo cui *l'art. 10 bis, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, dopo le parole: "procedura civile" sono inserite le seguenti: "non può compensare le spese"*, non trova applicazione nel giudizio in esame.

Infatti, la citata norma del decreto legge n. 203/2005 si riferisce soltanto all'ipotesi in cui il giudice contabile, disposto il proscioglimento nel merito, deve liquidare con la sentenza che definisce il giudizio, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

In sostanza l'ipotesi cui si riferisce la norma in parola è quella in cui vi sia stato un giudizio di responsabilità, iniziato con atto di citazione e concluso con sentenza definitiva.

Nel giudizio in esame la parte istante non è stata citata in alcun giudizio di responsabilità e, comunque, la

presente decisione non è una sentenza definitiva di proscioglimento, ma un'ordinanza adottata nelle forme del procedimento camerale, l'unico possibile atteso che l'adozione di altra procedura ordinaria non consentirebbe il rispetto dei termini di rito (in particolare per quanto concerne le notifiche) chiaramente incompatibili con l'adozione della presente decisione nel termine perentorio di 30 giorni, come stabilito dalla norma sulla nullità degli atti istruttori della procura regionale.

Nel merito questo collegio ritiene giustificata la compensazione delle spese legali, atteso che al momento in cui era stata iniziata l'attività istruttoria non vigevano ancora le norme sulla facoltà della parte interessata di far valere subito la nullità degli atti istruttori della Procura regionale con il conseguente obbligo della sezione giurisdizionale investita dell'istanza di pronunciarsi nel termine perentorio di 30 giorni.

Inoltre, anche se, per le ragioni esposte questo collegio ritiene che mancasse nell'attività istruttoria intrapresa dalla procura regionale, il requisito della specifica e concreta notizia di danno, tale attività non era stata posta in essere su un presupposto temerario.

#### **P.Q.M**

La Corte dei conti. Sezione giurisdizionale per la regione Lazio

#### **ACCOGLIE**

L'istanza presentata dalla signora P. M. in data 13 agosto 2009 e 9 settembre 2009 e, per l'effetto, dichiara la nullità degli atti istruttori di cui al giudizio n. 69644.

Spese compensate.

*Omissis*