

Sentenza del 9 aprile 2003 n.10/2003/CC

CORTE DEI CONTI A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE
Presidente: F. Castiglione Morelli - Relatore: N. Mastropasqua

FATTO

Con ordinanza n. 619/02 del 4 dicembre 2002 la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia ha richiesto a queste Sezioni Riunite il regolamento di competenza, delineando un conflitto negativo di competenza tra sé stessa e la Sezione Giurisdizionale Regione Lazio. Il conflitto attiene a talune ipotesi di responsabilità inserite nell'ambito del giudizio n. 12536, riassunto innanzi alla Sezione Giurisdizionale richiedente a seguito di sentenza della Sezione Giurisdizionale Lazio declinatoria di competenza ed individuativa del giudice supposto competente. In conseguenza di detta sentenza, il Procuratore regionale per la Lombardia ha citato in riassunzione dinanzi a quella Sezione territoriale tra gli altri i sigg. L. R., R. C., G. DP. e F. N., con riferimento al danno erariale derivante dall'aggiudicazione di appalti pubblici in favore di OMISSIS S.p.A. di Milano.

In proposito l'organo requirente premette che con tre distinti atti di citazione la Procura generale della Corte dei conti aveva convenuto diversi soggetti, tra i quali quelli presenti in questa sede, innanzi alla Sezione II giurisdizionale. Questa, con ordinanza 19 marzo 1997 n. 22, aveva disposto la remissione degli atti alla Sezione giurisdizionale per il Lazio; dinanzi a quest'ultima, quindi, la procura regionale competente aveva citato in riassunzione i medesimi soggetti, salvo Franco N. e Francesco C., deceduti, e Clelio D. ed Andrea L., in quanto assolti nel procedimento penale.

La Sezione giurisdizionale per il Lazio, con sentenza 29 novembre 1999 n. 1673, pronunciandosi con precedenza rispetto ad ogni altra questione, ha dichiarato il proprio difetto di competenza indicando quale giudice competente la Sezione giurisdizionale per la Lombardia.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice a quo rileva che, sul presupposto che tra le cause già riunite non sussistessero elementi di connessione diversi dalla mera identità, peraltro sostanziale, delle questioni da risolvere e che, conseguentemente, non fosse consentito lo spostamento per competenza per ragioni di connessione - e, dunque, la simultaneità del processo -, con sentenza in pari data ha implicitamente disposto la separazione delle cause relative ai convenuti DP. e M. (già giudizio rubricato al n. 10705/R r.g.), nonché dalle cause relative ai convenuti C., R. ed anche N. (già rubricato al n. 10952/R r.g.) pronunciandosi sulle restanti riguardanti convenuti diversi.

Il Giudice a quo, diversamente da quanto ritenuto dalla Sezione per il Lazio nella sentenza sopra indicata ha, in particolare, considerato che l'esame della questione inerente la competenza giurisdizionale dovesse essere postergato rispetto a quelle inerenti all'estinzione del processo, per la ragione che, in difetto di un'efficace riassunzione del processo, non sussiste alcuna possibilità per il giudice di pronunciarsi sulle domande che ne formano oggetto.

Detto giudice ha poi considerato:

- che, nel caso di specie, le domande sottese ai tre atti di citazioni originari, connesse soltanto per identità di questioni, ma proposte separatamente ed in termini diversi dinanzi allo stesso giudice, avevano dato luogo alla riunione dei procedimenti (cfr. ord. del 13 dicembre 1989);
- che i giudizi già rubricati ai nn. 10705/R e 10952/R riflettono un cumulo soggettivo di domande, in quanto l'azione risarcitoria esercitata dalla Procura generale riguarda l'accertamento di responsabilità in relazione a distinte fattispecie costitutive riguardanti illeciti materialmente distinti e compiuti dai soggetti diversi;
- che, in relazione alla conseguente questione postasi se, cioè, l'ipotesi in esame rientri, in generale, sotto la previsione dell'art. 33 c.p.c. - disposizione che determina lo spostamento della sola competenza territoriale per ragioni di connessione - non ritiene detta norma utilizzabile in questo caso, atteso che la competenza giurisdizionale di cui è investita ciascuna Sezione della Corte deve essere considerata alla stregua di una competenza territoriale funzionale ed inderogabile;
- che, nondimeno, va considerato che non esiste nessuna altra disposizione che in relazione ad ipotesi di litisconsorzio meramente facoltativo consenta la modificazione della competenza intestata al giudice contabile e la possibilità di celebrare il simultaneo processo con riguardo a fattispecie attratte alla competenza funzionale di giudici territorialmente diversi;
- che, secondo la prospettazione dell'organo del Pubblico Ministero, gli addebiti di responsabilità oggetto di cognizione riguardano tutti illeciti perpetrati attraverso la corresponsione di somme di denaro a favore di funzionari dello Stato da parte di soggetti, estranei al giudizio, facenti capo alla OMISSIS S.p.A.; che essi, inoltre, attengono ad una pluralità di opere pubbliche principalmente di edilizia carceraria ed alle relative procedure di affidamento dei lavori, le quali non risultano tutte essere state gestite nella regione Lombardia; che, trattandosi, invero, di tangenti versate talvolta in favore di ministri o soggetti facenti capo al loro entourage, non può agevolmente rilevarsi che i versamenti riguardassero gestioni territorialmente delimitate, atteso che i fenomeni di corruzione sarebbero stati perpetrati affinché vari soggetti potessero incidere favorevolmente sulla gestione dei lavori;
- che la ragione per la quale gli illeciti hanno dato luogo al simultaneo processo (riunione dei procedimenti) risiede esclusivamente nella circostanza che la "c.d. Vicenda DM." - dal nome dell'amministratore unico della società - appare contrassegnata da unitarietà di elementi, in senso lato di tipo corruttivo, denominata dalla stessa Procura Generale "illecito favor" sia con riferimento alle somme di denaro reperate a fronte di esborso illecito, sia ai maggiori ricavi non dichiarati dalle imprese appaltatrici delle pubbliche opere;
- che, ai fini della ritenzione della competenza, non può integralmente soccorrere il primo dei criteri determinativi più sopra indicati se l'incidenza sulla gestione dei lavori, di cui si è parlato, da parte dei

soggetti percettori di tangenti è estranea al sistema delle competenze amministrative delineato o delineabile per la gestione dei lavori stessi, ovvero questi non riguardano opere pubbliche realizzate nella regione Lombardia; che neppure può essere utilizzato il criterio concernente il fatto da cui sarebbe derivato il danno con riferimento a tangenti le quali, ancorché corrisposte da società avente sede in Lombardia, siano state versate fuori dal territorio della medesima regione;

- che, sempre alla stregua della prospettazione requirente, possono individuarsi distinti illeciti, ciascuno dei quali caratterizzato eventualmente da una pluralità di versamenti materiali di denaro, ma unitario in quanto correlato ad opere pubbliche singolarmente determinate o, comunque, teologicamente connotato in relazione a specifiche finalità e che, pertanto, possono agevolmente e distintamente tracciarsi le vicende riguardanti ciascuno dei convenuti;

- che, in relazione e limitatamente alle cause separate riguardanti i convenuti DP., M., C. e R. non ritiene di essere competente mentre ha ritenuto di non procedere nel merito della causa riguardante il convenuto N.;

- che pertanto nella coesistenza della sentenza 29 novembre 1999 n. 1673 della Sezione Giurisdizionale Regione Lazio considera realizzato un conflitto negativo virtuale di competenza.

Tutto ciò considerato il Giudice a quo ha deferito ai sensi degli artt. 45 c.p.c. ed 1, comma settimo del decreto legge 15 novembre 1993 n. 453 convertito con legge 14 gennaio 1994 n. 19, la questione a queste Sezioni Riunite.

Il Procuratore Generale ha depositato in data 26 febbraio 2003 memoria, nella quale dopo un ampio excursus della giurisprudenza relativa ai criteri individuativi del riparto di competenza tra Sezioni territoriali osserva, rapportando la vicenda per cui è causa ai criteri fissati da queste Sezioni Riunite con la sentenza n. 4/QM/2002 del 13 febbraio 2002, che i fatti posti a fondamento della domanda sono stati realizzati da soggetti inseriti in strutture centrali ministeriali (criterio dell'incardinamento nell'ufficio), che si assume abbiano realizzato i fatti ad essi imputati come dannosi (percezione di tangenti) nelle proprie sedi ministeriali o comunque in luoghi non necessariamente ubicati nella regione Lombardia.

Il fatto dannoso, nella prospettazione ricostruita nell'ordinanza, non attiene all'esito delle opere realizzate in conseguenza degli illeciti accordi criminosi finalizzati a percepire le tangenti (in tal caso, infatti, potrebbe ritenersi che il danno si sia definitivamente realizzato nella regione Lombardia), ma nel danno conseguente alla stessa percezione delle tangenti, con conseguenti indebiti oneri finanziari (va al riguardo considerato che l'oggetto del giudizio è determinato dalla domanda, nella fattispecie incentrata sulle anzidette condotte illecite - Cass. n. 9635 del 23.12.1987).

In tale prospettiva ritiene che debba essere accolta la tesi del giudice remittente che ha individuato nella Sezione regionale per il Lazio il giudice competente.

Nell'udienza dibattimentale l'avv. Fassari, intervenuto per F. N., ha chiesto che in ogni caso il giudizio riguardante il suo difeso rimanga incardinato presso la Sezione Giurisdizionale regione Lombardia.

Il Pubblico Ministero ha illustrato l'atto scritto, confermandone le conclusioni.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, innanzi alla quale è stato riassunto il giudizio di responsabilità iscritto al n. 12536, già 735/R, del registro di segreteria nei confronti tra gli altri dei sigg. L. R., R. C., G. DP., G. M., a seguito della sentenza della Sezione territoriale per il Lazio n. 1673 del 29 novembre 1999 declinatoria della competenza ha richiesto a queste Sezioni Riunite il regolamento di competenza ai sensi dell'art. 45 c.p.c., ritenendo di essere a sua volta incompetente. Si è realizzato così un conflitto negativo di competenza tra i due giudici territoriali, la cui soluzione è demandata a queste Sezioni Riunite dall'art. 1 settimo comma della l. n. 19/1994.

Il primo quesito al quale questo giudice deve rispondere attiene alla natura della competenza attribuita alle Sezioni territoriali di questa Corte dall'art. 2 della legge 658/1984 a dall'art. 1 comma terzo della legge 19/1994.

Secondo pacifica giurisprudenza (cfr. anche SS.RR. n. 4/QM/2002 del 14 febbraio 2002) si tratta di competenza funzionale inderogabile sia per la natura del giudizio di responsabilità innanzi a questa Corte sia per la struttura dell'obbligazione pubblica risarcitoria qui fatta valere in via esclusiva dal Procuratore regionale incardinato presso la Sezione territoriale investita del giudizio.

Di conseguenza la sentenza della Sezione Giurisdizionale Lazio innanzi citata, non impugnata dalle parti, non ha conseguito l'effetto preclusivo di incontestabilità della competenza di cui all'art. 44 c.p.c..

Va a questo punto accertato se abbia effetto preclusivo alla pronuncia di queste Sezioni Riunite l'esame compiuto dal giudice a quo con la sentenza n. 1947/02 del 4 dicembre 2002, contemporanea e collegata con l'ordinanza n. 619/02, di eccezioni di estinzione del processo attinenti a fasi del giudizio antecedenti alla riassunzione innanzi a quel giudice.

In proposito queste Sezioni Riunite ritengono che l'esame delle questioni attinenti nell'ordine la giurisdizione e la competenza possa essere preceduto soltanto dall'accertamento della regolarità del contraddittorio e della regolare costituzione delle parti, ivi compresa la riassunzione della causa ai sensi dell'art. 50 c.p.c. a seguito della sentenza che ha dichiarato l'incompetenza del giudice adito.

Quest'accertamento attiene infatti alla regolare incardinazione del giudizio che consente al giudice la discussione della causa.

Le eccezioni di estinzione del processo, attinenti a fasi processuali diverse, così come quelle di tutte le eccezioni processuali e di merito debbono essere esaminate dal giudice ritenuto competente in quanto dirette alla pronuncia definitiva del giudizio (processuale o di merito) che può rendere solo il giudice che, in quanto competente, disponga del relativo potere giurisdizionale.

Ciò precisato, queste Sezioni Riunite rilevano che l'esame ed il rigetto di dette eccezioni non hanno trovato manifestazione decisoria nel dispositivo della sentenza n. 1947/02 innanzi citata.

Ora, ed è in proposito pacifica la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. per tutte Sez. III n.

16579 del 25 novembre 2002), il principio secondo il quale la portata precettiva di una pronuncia giurisdizionale va individuata tenendo conto non soltanto del dispositivo, ma anche della motivazione, trova applicazione soltanto quando il dispositivo contenga comunque una pronuncia di accertamento o di condanna e, in quanto a contenuto precettivo indeterminato o incompleto, si presti ad integrazione, ma non quando il dispositivo manchi del tutto, giacchè in tal caso ricorre un irrimediabile vizio di omessa pronuncia su una domanda o un capo di domanda denunciabile ai sensi dell'art. 112 cod. proc. civ., non potendo la relativa decisione, con il conseguente giudicato, desumersi da affermazioni nella sola parte motiva.

Nella più volte citata sentenza della Sezione Giurisdizionale Lombardia n. 1947/02 non vi è alcuna pronuncia a carattere precettivo sulle eccezioni processuali avanti indicate, la quale necessariamente presupponga una implicita pronuncia di competenza di detto giudice.

Le osservazioni sul punto contenute nella sentenza di che trattasi debbono conseguentemente ritenersi come mere considerazioni del giudice non aventi carattere decisorio sulle eccezioni.

La ricostruzione della vicenda così operata consente a queste Sezioni Riunite di ritenere ammissibile il conflitto negativo di competenza.

Punto di partenza dell'esame della questione è il contenuto della sentenza della Sezione regionale Lazio, che ha ravvisato il motivo di spostamento della competenza nella identità delle questioni da risolvere e nella economia processuale.

L'art. 103, comma primo, c.p.c. nella seconda parte ammette la possibilità di riunione di cause proposte da più parti quando la decisione dipende totalmente o parzialmente dalle risoluzioni di identiche questioni. In detta ipotesi le cause non presentano comunanza di elementi obiettivi (oggetto o titolo, di cui alla prima parte della norma presa in esame), ma ciascuna causa, anche nel caso di processo simultaneo risultante dalla loro riunione, procede autonoma e completamente distinta dalle altre, presentando con queste in comune solo alcuni degli elementi della ragione giuridica del contendere (causa petendi), comunanza di identiche questioni o problemi nella loro soluzione, così da configurare un caso di connessione oggettiva impropria.

Tale connessione tra cause può comportare la loro riunione in un unico processo per ragioni di economia dei giudizi e per evitare giudicati contraddittori, ma in nessun caso può comportare deroga alla competenza anche ordinaria.

Infatti nel processo civile può comportare deroga alla competenza per valore o per territorio solo la connessione propria, cioè l'identità anche parziale di oggetto (petitum) o titolo (causa petendi) sia per connessione iniziale (art. 33 c.p.c.) che successiva (art. 40 c.p.c.), oltrechè nei casi di connessione qualificata di cui agli artt. 31 e segg. c.p.c..

Senonchè lo spostamento di competenza di cui all'art. 33 c.p.c. può importare modifiche solamente alla competenza territoriale determinata in base al criterio della residenza o domicilio del convenuto, mentre non opera negli altri casi di competenza individuata secondo criteri diversi.

In effetti la connessione di più cause determinate da un generico legame involgente gli oggetti delle pretese o le ragioni del contendere, proposte nei confronti di più persone sostanzialmente interessate, può determinare, in base a preventiva e libera scelta dell'attore, spostamento di tutte le cause nel foro di residenza o domicilio di uno dei convenuti, semprechè il giudice adito sia competente per valore secondo le comuni regole e nessuna delle cause attratte richieda un particolare foro speciale o una particolare competenza per materia.

Ora nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabili la competenza è determinata secondo i criteri, diversi da quelli fissati nel codice di procedura civile, enucleati nell'art. 2 della legge 8 ottobre 1984, n. 658, richiamati dall'art. 1, terzo comma, del D.L. n. 453/1993 convertito nella legge n. 19/1994.

Detta norma ha fissato criteri individuativi della competenza sulla base del rapporto di servizio tra soggetto autore del danno ed amministrazione danneggiata e dell'incardinazione di detti soggetti ubicati in uffici nella regione, nonché autonome ipotesi di connessione comportanti la necessaria trattazione unitaria di cause riguardanti più soggetti.

Si tratta di casi nei quali il concorrere di più comportamenti tenuti nel corso di un unico procedimento amministrativo implicano di necessità che l'accertamento avvenga in un unico giudizio, nel quale vengano singolarmente e complessivamente valutati tutti gli elementi costitutivi della responsabilità e per i quali la competenza si determina attraverso l'applicazione delle nozioni di "attività di gestione" e "di fatto dannoso".

Il criterio di attribuzione della competenza, nella ipotesi ora descritta che attiene al concorrere di più condotte tenute da soggetti incardinati in uffici ubicati in regioni diverse, si risolve nella individuazione da parte del giudice e sulla base della domanda introduttiva del giudizio, del fatto giuridico illecito (che può essere costituito anche da una attività di gestione) in grado di determinare anche autonomamente l'evento di danno e nella sua ascrizione al soggetto agente, incardinato presso una sede, un ufficio, un organo dello Stato o di un ente pubblico (cfr. SS.RR. n. 4/QM./2002).

Nei casi qui in esame nell'atto di citazione vengono ascritte ai soggetti convenuti in giudizio condotte, ciascuna delle quali ritenuta produttiva di danno erariale e tra loro non legate dal nesso costituito dal necessario concorrere nella produzione del danno per essere state tenute nel corso di uno specifico procedimento amministrativo od in una specifica attività di gestione.

D'altro canto la concentrazione in un unico atto di citazione di più fattispecie di danno non è causa di connessione in grado di derogare alla competenza funzionale di ciascuna Sezione Giurisdizionale territoriale.

Nei casi in giudizio, come ha esattamente rilevato nelle proprie conclusioni il Procuratore Generale, i fatti illeciti causativi di danno sono stati realizzati da ciascuno dei soggetti nelle proprie sedi ministeriali e nello svolgimento di un'attività attinente al rapporto di servizio in forza del quale a tali uffici erano incardinati.

Deve, pertanto, affermarsi che spetta alla Sezione Giurisdizionale Lazio conoscere dei giudizi di responsabilità promossi nei confronti dei sigg. L. R., R. C., G. DP. e G. M..

Per quanto riguarda il sig. F. N. il giudice a quo ha ritenuto di "non procedere nel merito della causa" per motivi di opportunità, non mettendo però in contestazione la propria competenza a conoscere di detto giudizio, competenza peraltro pacifica sulla base dei principi affermati per gli altri soggetti innanzi evocati. Pertanto nessuna pronuncia debbono rendere queste Sezioni Riunite in proposito.

Va infine fissato come in dispositivo il termine per la riassunzione della causa.

L'officialità della introduzione di questa fase processuale implica che le spese non siano poste a carico di

nessuna delle parti.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni Riunite, pronunciando sulla richiesta di regolamento di competenza avanzata dalla Sezione Giurisdizionale Regione Lombardia con l'ordinanza in epigrafe, afferma che la competenza a conoscere dei giudizi di responsabilità proposti nei confronti di L. R., R. C., G. DP., G. M. appartiene alla Sezione Giurisdizionale Lazio.

Dichiara che nessuna pronuncia è a rendersi nei confronti di F. N., il cui giudizio rimane incardinato presso la Sezione Giurisdizionale remittente.

Fissa per la riassunzione della causa innanzi al giudice dichiarato competente il termine di sei mesi decorrenti dalla comunicazione della presente sentenza alle parti pubblica e private.

Dispone la restituzione degli atti alla remittente Sezione Giurisdizionale Lombardia a cura della segreteria.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2003.