



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI Presidente

Igina MAIO Consigliere

Maria Rita MICCI Consigliere

Antonio DI STAZIO Consigliere relatore

Marco FRATINI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 56564
del ruolo generale, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei
Conti presso la Sezione giurisdizionale per la Campania;

- appellante -

Contro

- ROSSI Ernesto, c.f. RSSRST39A19F839R, nato a Napoli il 19 gennaio
1939, rappresentato e difeso dall'avv. Feliciano Ferrentino (pec:
f.ferrentino@avvocatinocera-pec.it);

- MILONE Raffaele, c.f. MLNRFL43R18I439R8N, nato a Sarno il 18
ottobre 1943, deceduto il 6 ottobre 2020;

- BORRIELLO Massimo, c.f. BRRMSM64T17A509Q, nato ad Avellino
il 17 dicembre 1964, rappresentato e difeso dall'avv. Gerardo Cataldo

(pec: gerardocataldo@avvocatiavellinopec.it);

- appellati -

avverso e per la riforma della sentenza n. 140/2020 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 6 dicembre 2023, il relatore Consigliere Antonio Di Stazio, il rappresentante della Procura Generale in persona del V.P.G. Andrea Lupi, l'Avv. Feliciano Ferrentino per l'appellato Ernesto Rossi, l'Avv. Guido Granzotto, per delega scritta dell'Avv. Gerardo Cataldo per l'appellato Massimo Borriello.

Svolgimento del processo

1. Con denuncia di danno erariale del 30.05.2013, l'Ufficio Ispettivo centrale del MEF – Dipartimento del Tesoro trasmetteva alla Procura regionale della Corte dei conti per la Campania le risultanze delle verifiche ispettive svolte nei confronti di ARTIGIANFIDI (Consorzio Artigiano di Garanzia Fidi Soc. Coop. a r.l.), da cui emergevano “fondati sospetti di una illecita gestione dei fondi antiusura affidati al predetto Consorzio ed aventi la specifica destinazione prevista dall'art. 15 della Legge n. 108/96”.

Per i medesimi fatti il predetto Ufficio trasmetteva un'informativa di reato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno.

2. Previa emissione di rituale invito a dedurre e contestuale ricorso per sequestro conservativo ante causam, cui seguiva il decreto presidenziale di sequestro, parzialmente confermato dal giudice

designato, con atto di citazione depositato il 16 ottobre 2018 la Procura regionale conveniva in giudizio ARTIGIANFIDI, posto in liquidazione nel 2012, nonché i sigg.ri Ernesto ROSSI, già Presidente del c.d.a., Massimo BORRIELLO e Raffaele MILONE, entrambi succedutisi nella carica di liquidatore del Consorzio.

2.1. A fondamento dell'azione erariale il Requirente ha ipotizzato la sussistenza del danno erariale quantificato di complessivi € 3.315.552,32 (di cui € 2.674.970,98 per sorte capitale ed € 640.581,34 per interessi), asseritamente cagionato dai succitati prevenuti ai danni del MEF in ragione della mancata restituzione dei fondi antiusura affidati al Consorzio Artigianfidi nel periodo 1998/2011.

3. Con sentenza n. 140/2020 del 16.04.2020, la Sezione campana, dopo aver respinto le eccezioni preliminari in rito avanzate dalla difesa del sig. Ernesto ROSSI, unico tra i convenuti costituitosi in giudizio, ha dichiarato l'inammissibilità dell'atto di citazione nei confronti del Consorzio Artigianfidi a causa del mancato perfezionamento della notifica. Nel merito, ha rigettato la domanda risarcitoria proposta nei confronti dei restanti convenuti ritenendola del tutto sfornita di prova, ha liquidato gli onorari e i diritti di difesa in favore del convenuto Rossi ed ha dichiarato l'inefficacia del sequestro conservativo disposto ante causam. In particolare, il Giudice di primo grado ha preso atto del fatto che la Procura regionale non aveva depositato, a corredo dell'atto di citazione, alcuna documentazione allegata a sostegno della domanda risarcitoria, essendosi limitata a richiamare la documentazione depositata nella precedente fase di convalida del sequestro.

4. La Procura regionale ha appellato la sentenza e ne ha chiesto la riforma sulla base di due motivi.

4.1. Con il primo motivo, si denuncia la violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 2, 5, 74 comma 5, 86 comma 2 lett. f), 94, 95 commi 1 e 3, CGC, nonché agli artt. 6, 11 e 16 disp. att. CGC e agli artt. 2697 cod. civ. e 101, comma 2, cod. proc. civ..

In sintesi, si deduce l'errata applicazione dei principi e delle regole che governano l'allegazione e la rappresentazione degli elementi di prova e la ripartizione dell'onere probatorio, anche sul piano della disponibilità della prova, dell'acquisizione officiosa della stessa e della sua valutazione. In particolare, l'appellante Procura adduce che la sezione giudicante avrebbe potuto e dovuto disporre l'acquisizione al fascicolo del giudizio di merito degli atti del fascicolo della fase cautelare e quindi di tutti i documenti in esso contenuti, o quanto meno avrebbe dovuto instaurare uno specifico contraddittorio sul punto, anche ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.c., al fine di risolvere una violazione "di forma" con l'invito alla regolarizzazione.

4.2. Con il secondo motivo di appello, la Procura regionale censura la pronuncia sul piano della statuizione sulle spese liquidate in favore del convenuto Rossi. Adduce che il proscioglimento del Rossi è stato pronunciato sulla scorta della mancata (erronea) disamina di documenti probanti, asseritamente non prodotti dalla Procura attrice, ma senza che con ciò potesse dirsi definitivamente esclusa la responsabilità amministrativa del predetto convenuto. Adduce, inoltre, che lo stesso convenuto sarebbe risultato soccombente nel

giudizio di primo grado non essendo state accolte una serie di questioni pregiudiziali (nel caso di specie: inammissibilità dell'atto di citazione, sia per ritenuta decadenza in seguito alla scadenza del termine di 30 gg. ex art. 88, co. 2, c.g.c., sia per asserita impossibilità di regolarizzare la notifica) dallo stesso proposte. Pertanto, sussistendo la reciproca soccombenza, gli onorari e i diritti di difesa andavano compensati in applicazione dell'art. 31, comma 3, del Codice di Giustizia contabile.

Parte appellante chiede, quindi:

- di riformare la sentenza impugnata, statuendo l'ammissibilità dell'acquisizione al fascicolo del giudizio di merito in primo grado dei documenti già acquisiti nella precedente fase cautelare con la conseguente statuizione della loro utilizzabilità ai fini della decisione sulla domanda azionata;

- di rinviare alla cognizione del Giudice del primo grado, ex art. 199 comma 2 c.g.c., la valutazione di tali produzioni documentali e la decisione sul merito della domanda azionata dalla Procura regionale nei confronti dei citati convenuti;

ovvero in subordine, ammessa la produzione e l'utilizzabilità dei medesimi documenti ai fini del presente appello, di statuire l'accoglimento delle domande azionate nei confronti degli appellati;

- in ulteriore subordine, di riformare la sentenza impugnata nella parte in cui ha statuito la compensazione delle spese di difesa per il convenuto Rossi.

5. Si sono costituiti in appello i sigg.ri Ernesto Rossi e Massimo

Borriello, i quali, con argomentazioni in parte sovrapponibili, difendono la decisione di primo grado e chiedono il rigetto dell'appello. Eccepiscono entrambi la prescrizione dell'azione erariale individuando come *dies a quo* il giorno in cui è intervenuto l'esborso delle somme costituenti il danno, che sarebbe divenuto reale ed attuale con l'utilizzo concreto del danaro. Poiché le erogazioni sono state effettuate dal MEF nel periodo compreso tra il 23 aprile 1998 e il 15 novembre 2011, secondo tale prospettazione il MEF aveva piena percezione e conoscenza del presunto danno e della sua entità fin dal gennaio 2012, allorquando ha constatato un disordine contabile nelle predette erogazioni ed una gestione promiscua dei fondi antiusura, da parte di ARTIGIANFIDI, non in linea con la normativa di settore ed ha chiesto la restituzione delle somme erogate (con atto del 30 gennaio 2012). Pertanto, alla data di notifica dell'invito a dedurre, intervenuta il 18 maggio 2018, il termine quinquennale di prescrizione si era già maturato.

Nel merito, entrambi gli appellati adducono l'infondatezza dell'appello e l'insussistenza della responsabilità amministrativo contabile agli stessi contestata, per assenza del nesso di causalità e del dolo o della colpa grave. Chiedono, quindi, in via principale, il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata; in via graduata, l'applicazione del potere riduttivo degli addebiti nella misura massima consentita.

6. Con ordinanza n. 6/2023, depositata il 7 marzo 2023, il Collegio ha dichiarato l'interruzione del giudizio a seguito del deposito in atti del

certificato di morte dell'appellato Milone Raffaele, intervenuta in data 6 ottobre 2020, successivamente alla proposizione dell'appello.

7. Con atto del 17 maggio 2023, ritualmente notificato, la Procura Generale ha chiesto l'estinzione del giudizio nei confronti del defunto Milone Raffaele, dichiarando altresì di non voler riassumere il giudizio nei confronti degli eredi del medesimo. Con lo stesso atto ha invece riassunto il giudizio nei confronti degli appellati Rossi Ernesto e Borriello Massimo.

8. Si sono costituiti nel presente grado di appello i sigg.ri Ernesto Rossi e Massimo Borriello.

8.1. Il sig. Rossi ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del gravame, deducendo la carenza dell'interesse ad agire in capo alla Procura appellante, sull'assunto che nessuna utilità giuridica e concreta potrebbe ricavare la Procura dall'impugnativa proposta. Ciò in conseguenza dell'asserito passaggio in giudicato della statuizione della sentenza che ha rigettato la domanda attorea per non avere prodotto le necessarie prove documentali, limitandosi a richiamare quanto già prodotto in sede cautelare. Né la Procura avrebbe indicato, nei motivi di appello:

- le puntuali e specifiche ragioni per cui il Giudicante potrebbe disporre l'acquisizione documentale d'ufficio;

- le puntuali e specifiche ragioni per cui la nota di rinvio depositata nel giudizio di merito integrerebbe istanza di acquisizione della documentazione della fase cautelare secondo i criteri ermeneutici di cui all'art. 1362 cod. civ.;

- le puntuali e specifiche ragioni per cui la domanda sarebbe provata nonostante l'omessa produzione documentale.

Adduce altresì la Difesa del sig. Rossi che sarebbe passata in giudicato, con preclusione per il giudice di appello di emettere una pronuncia contrastante, anche la statuizione che ha escluso legami tra il giudizio cautelare ante causam e il giudizio di merito tali da consentire l'automatica acquisizione al giudizio di merito della documentazione versata nella fase cautelare.

Sempre in via preliminare, il sig. Rossi ripropone l'eccezione di prescrizione quinquennale dell'azione risarcitoria proposta in primo grado, eccezione rimasta assorbita a seguito della declaratoria di infondatezza della domanda attrice per deficit di prova. La prescrizione, secondo tale prospettazione, coprirebbe l'intero importo del danno azionato, pari ad € 2.564.939,64, ivi compresa la somma di € 294.675,50, oggetto dell'asserita indebita apprensione da parte del deducente, essendo la stessa intervenuta nel dicembre 2011, ben oltre sei anni prima della notifica dell'invito a dedurre (18 maggio 2018).

In via subordinata, l'azione sarebbe comunque estinta per prescrizione, posto che il liquidatore dell'epoca (Massimo Borriello) ha consegnato copia della relazione del CTU al Ministero in data 18.4.2013, come risulta per tabulas dall'atto di citazione, mentre la notifica dell'invito a dedurre è intervenuta il 18 maggio 2018, dopo la scadenza del quinquennio.

8.2. Sempre in via preliminare, la Difesa del Rossi eccepisce:

- la nullità della domanda risarcitoria per indeterminatezza;

- la carenza di domanda nei confronti del Rossi al pagamento della somma di € 294.675;

- la carenza di legittimazione passiva del Rossi, poiché egli è stato nominato Presidente di Artigianfidi dal giugno 2010 al dicembre 2011.

La domanda risarcitoria sarebbe altresì infondata nel merito per insussistenza della violazione della normativa di settore, non avendo la Procura provato i fatti costitutivi della domanda giudiziale, né l'effettiva distrazione delle somme erogate, né quali fondi sarebbero stati utilizzati in modo improprio nel periodo oggetto di imputazione.

Quanto all'importo di € 294.675,50, il sig. Rossi chiede che da tale importo sia scomputata la somma di € 25.000,00, prelevata dal precedente Amministratore, avendo lo stesso Rossi restituito la somma di € 225.000,00 come risulta dagli assegni depositati.

Mancherebbe, infine, in capo al Rossi l'elemento soggettivo del dolo, anche in considerazione della restituzione quasi integrale (circa € 225.000,00) dell'importo addebitatogli.

Chiede, quindi, di dichiarare l'appello inammissibile o di respingerlo perché infondato, con conseguente conferma della sentenza di primo grado; in subordine, invoca l'esercizio del potere riduttivo nella misura massima consentita.

9. Anche il Sig. Borriello eccepisce l'inammissibilità della produzione documentale in appello stante il divieto di nova ex art. 194 c.g.c., nonché l'infondatezza degli argomenti di diritto posti a sostegno del gravame, evidenziando l'autonomia del giudizio di merito rispetto a quello cautelare e il travisamento, da parte della Procura appellante,

dell'effettiva portata del principio di acquisizione della prova. In via gradata, deduce la prescrizione della pretesa risarcitoria e l'insussistenza di profili di responsabilità a suo carico per l'assenza del nesso causale e dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Precisa altresì che egli, in veste di liquidatore, si è attivato denunciando la situazione contabile al MEF mediante il deposito della CTU a firma del dott. Rago ed ha richiesto alle banche la diminuzione delle garanzie. Inoltre, al suo ingresso in società non esistevano conti dedicati né egli avrebbe potuto disporli essendo la società in liquidazione e, in ogni caso, tale attività non sarebbe stata utile non essendovi materialmente i fondi antiusura dei quali si controverte nel presente giudizio.

Anche il sig. Borriello conclude per il rigetto dell'appello con vittoria di spese e competenze professionali del grado.

10. All'udienza pubblica del 6 dicembre 2023, il P.M. si riporta alle conclusioni, dichiarando l'insussistenza delle condizioni per riassumere il giudizio nei confronti degli eredi del sig. Milone.

Insiste per l'annullamento della sentenza gravata ed il rinvio degli atti al primo giudice per la decisione sul merito della domanda.

I difensori delle parti appellate si riportano ai rispettivi scritti ed insistono per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

Terminata la discussione, la causa viene trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

11. I due motivi di appello possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi.

Il giudice di prime cure, muovendo dall'assunto secondo cui "nel processo contabile entrambe le parti del giudizio, sia quella pubblica che quella privata, sono onerate dall'obbligo di produrre in giudizio, all'atto della loro costituzione, gli elementi di prova che supportano le relative domande ed eccezioni, unitamente all'elenco dei documenti offerti in comunicazione", ha rigettato la domanda attorea in quanto "la Procura contabile, in violazione degli artt. 2697 c.c., 86, comma 2, lett. f) C.G.C. e 11 disp. att. C.G.C., ha ommesso di produrre la documentazione necessaria a provare la sussistenza dei fatti compiutamente allegati nell'atto di citazione, limitandosi a produrre una nota di rinvio del seguente tenore testuale "I DOCUMENTI DEPOSITATI NELL'INVITO A DEDURRE CON CONTESTUALE RICHIESTA DI SEQUESTRO CONSERVATIVO N. 71028 DEL 18/04/2018, SONO DI RIFERIMENTO ANCHE PER IL GIUDIZIO DI MERITO N. 71028 DEL 16/10/2018" (D.1.2.).

12. Il Collegio non condivide né il presupposto né la conclusione a cui è giunta la Corte campana.

E', anzitutto, erroneo il presupposto. Sebbene sia incontestabile, sul piano ontologico, la "distinzione" tra la fase cautelare e quella di merito, non di meno la prima è destinata ad assolvere ad una funzione meramente strumentale rispetto alla seconda, essendo volta ad assicurare la soddisfazione del diritto del creditore pubblico in caso di condanna del presunto responsabile del danno erariale.

Tale strumentalità è chiaramente scolpita nell'art. 74, comma 5, del codice del codice di giustizia contabile (approvato con D. Lgs. n. 174

del 2016) ove si dispone che “Con l'ordinanza di accoglimento (della richiesta di sequestro conservativo dei beni mobili e immobili del presunto responsabile), ove la domanda sia stata proposta prima dell'inizio della causa di merito, viene fissato un termine non superiore a sessanta giorni per il deposito, presso la segreteria della sezione giurisdizionale regionale, dell'atto di citazione per il relativo giudizio di merito...[...]”.

Ne deriva che la sorte del provvedimento cautelare è legata al promovimento dell'azione risarcitoria del pubblico ministero nel rispetto del termine fissato nel provvedimento del giudice che convalida o modifica il sequestro disposto con decreto dal presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio.

13. Assodato, quindi, che la fase cautelare del processo contabile costituisce, in caso di domanda di sequestro ante causam, un'anticipazione della fase del merito, non avendo la domanda cautelare una propria ragion d'essere se non in funzione e a garanzia del successivo esercizio dell'azione risarcitoria, non è sostenibile una situazione di completa autonomia tra le due fasi. In altri termini, non si tratta di due giudizi autonomi e distinti, bensì di due fasi strettamente connesse di un unico giudizio, in quanto i fatti posti a fondamento della domanda cautelare sono gli stessi che il pubblico ministero contabile porrà a fondamento dell'azione risarcitoria, che dovrà essere esercitata nel ristretto termine fissato dal giudice.

L'unicità del procedimento comporta che gli atti della fase cautelare, compresi i documenti prodotti dal pubblico ministero, debbono

necessariamente confluire nel fascicolo del giudice del merito, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice. Ciò comporta che il pubblico ministero ben potrà assolvere all'onere probatorio richiamando, nell'atto di citazione, la documentazione versata nella fase cautelare, come ha fatto nel presente giudizio il Procuratore regionale per la Campania.

14. Non può essere condivisa la decisione del primo giudice nella parte in cui, nel motivare il rigetto della domanda attorea, ha affermato la totale autonomia del giudizio cautelare rispetto a quello di merito, richiamando un'isolata pronuncia della Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. II, sent. n. 21491 del 31/08/2018). Invero, in detta pronuncia (ove si afferma che "il procedimento cautelare termina con la emissione dell'ordinanza, di accoglimento o di rigetto, all'esito della fase innanzi al giudice monocratico, ovvero di quella di reclamo al collegio. Il successivo processo di cognizione avente a oggetto il diritto cautelato ne rimane necessariamente separato, e richiede per la sua instaurazione una autonoma domanda giudiziale proposta nelle forme di rito e avente uno specifico contenuto di merito") la Suprema Corte si limita a ribadire il principio secondo il quale per instaurare il giudizio di merito occorre "una autonoma domanda giudiziale", come in effetti prescrive, per il processo contabile, l'art. 74, comma 5, del codice del codice di giustizia contabile.

Ma tale principio non esclude affatto, se non accedendo ad una interpretazione formalistica degli istituti processuali, che le prove prodotte nella fase cautelare non valgano anche per la fase di merito,

mediante il richiamo della parte alla documentazione già versata. Non vi osta di certo la diversità del giudice della cautela rispetto a quello di merito, atteso il rilevato nesso di strumentalità che avvolge le due fasi, dovendo trovare piena applicazione, anche nel processo contabile, il principio generale di conservazione degli atti giuridici.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello è fondato e va, quindi, accolto con conseguente annullamento della gravata sentenza.

Gli atti vanno rimessi al primo giudice per la decisione della causa nel merito e la pronuncia anche sulle spese del presente grado di appello.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata. Rimette gli atti al primo giudice per la decisione della causa nel merito e la pronuncia anche sulle spese del presente grado.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Antonio Di Stazio

Cristina Zuccheretti

f.to digitalmente

f.to digitalmente

depositato in Segreteria il 23/01/2024
il dirigente
f. to digitalmente