

Atto informatico - Archivio informatico di una p.a. - Falsita' in atto pubblico - Registro (costituito da materiale non cartaceo) tenuto da un soggetto pubblico - La condotta del pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni e facendo uso dei supporti tecnici di pertinenza della p.a., confezioni un falso atto informatico destinato a rimanere nella memoria dell'elaboratore, integra una falsità in atto pubblico, a seconda dei casi, materiale o ideologica (art. 476 e 479 c.p.) (Consiglio di Stato - Sentenza n. 1127/2008 del 18 marzo 2008 )

Atto informatico - Archivio informatico di una p.a. - Falsita' in atto pubblico - Registro (costituito da materiale non cartaceo) tenuto da un soggetto pubblico - La condotta del pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni e facendo uso dei supporti tecnici di pertinenza della p.a., confezioni un falso atto informatico destinato a rimanere nella memoria dell'elaboratore, integra una falsità in atto pubblico, a seconda dei casi, materiale o ideologica (art. 476 e 479 c.p.) (Consiglio di Stato - Sentenza n. 1127/2008 del 18 marzo 2008 )

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 8701/2006 proposto da

STAR-SOC. TRASP. AUTOMOBIL. REG. SPA IN PR. E Q. CAP. MAND. ATI, dell'ATI - LINE - SERVIZI PER LA MOBILITA' S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dall'avv. Paola Conticiani, ed elettivamente domiciliata presso la stessa, in Roma, largo Messico, n. 7;

contro

CONSORZIO AUTOSERVIZI LOMBARDI - CAL, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Liberto Losa e Mario Sanino con domicilio eletto in Roma viale Parioli n. 180, presso lo studio del secondo costituitosi in giudizio;

e nei confronti di

I.N.P.S.-ISTITUTO NAZIONALE PER LA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonietta Coretti, Antonino Sgroi e Fabrizio Correrà con domicilio in Roma via della Frezza n. 17, presso l'Ufficio Legale INPS costituitosi

in giudizio;

Regione Lombardia e Provincia di Lodi, non costituitesi in giudizio;  
per la revocazione

della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 3843/2005;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'INPS e del CONSORZIO AUTOSERVIZI LOMBARDI - CAL;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

relatore, alla pubblica udienza del 12 febbraio 2008, il Cons. Fabio Taormina;

Udito l'avv. Paola Conticiani per la ricorrente, l'avv. Caliulo in sostituzione dell'avv. Coretti per l'Inps, e l'avv. Mario Sanino per Cal Autoservizi Lombardi;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

Fatto e Diritto

1. Con bando di gara pubblicato sulla G.U. n. 4 del 7 gennaio 2003, la Provincia di Lodi indiceva una procedura ristretta per l'aggiudicazione, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dei servizi di trasporto pubblico locale riferiti alla propria rete territoriale, per un periodo di sette anni e per una percorrenza minima pari a 7.142.863 bus/km, con un importo a base d'asta fissato in € 64.163.399,79, finanziato mediante trasferimento delle risorse a carico del bilancio regionale.

In esito alla fase di prequalificazione, la commissione di gara con verbale in data 16 dicembre 2003, ammetteva a partecipare alla gara il Consorzio Autoservizi Lombardi (di seguito, CAL) per conto delle società consorziate e la costituenda ATI composta da Società Trasporti Automobilistici Regionali s.p.a. e da LINE s.p.a. (di seguito, ATI STAR/LINE).

La gara veniva aggiudicata all'ATI STAR/LINE con provvedimento impugnato dal Consorzio CAL.

Con sentenza n. 6511/2004 il Tar Lombardia ha ritenuto fondate le doglianze articolate dal CAL avverso gli atti della procedura limitatamente ai profili concernenti l'illegittimo ricorso al metodo del confronto a coppie ed alla fissazione dei criteri di valutazione in epoca posteriore alla conoscenza del merito tecnico delle offerte ed ha, invece, respinto il ricorso incidentale spiegato dall' ATI STAR/LINE al fine di depotenziare l'interesse dell'originaria ricorrente alla coltivazione del gravame in ragione della ricorrenza di cause che avrebbero dovuto condurre all'esclusione dalla medesima dalla procedura comparativa.

Con decisione n. 3843/2005 questa Sezione ha respinto i ricorsi in appello, proposti dall'ATI STAR-LINE e dalla Provincia di Lodi, dichiarando improcedibili gli appelli incidentali del CAL.

La ATI STAR-LINE ha proposto ricorso per la revocazione della menzionata sentenza della Sezione.

L'Inps e il Consorzio CAL si sono costituiti in giudizio, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile e inammissibile o che comunque venga respinto.

Alla camera di consiglio del 7.11.2006 fissata per l' esame dell'istanza cautelare di sospensione della sentenza appellata la trattazione della medesima è stata rinviata al merito

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Con un unico motivo di ricorso la ricorrente chiede la revocazione della sentenza ai sensi dell'art. 395, n. 3), c.p.c. (revocazione straordinaria) per aver reperito - dopo la pubblicazione della decisione - documenti decisivi, non prodotti nel giudizio concluso per cause non ad essa imputabili.

Tale documento (rinvenuto il 7.10.2006) consiste in un "documento informatico INS" spedito da Roma Fiumicino il 6.10.2006 e recapitato presso la società Star Lodi.

Si sostiene che dall'esame di tale documento (utile per dimostrare l'irregolarità contributiva di una delle società del Consorzio CAL -la Sila Pavia s.r.l., che non reca indicato il nome della predetta ultima Società, ma a quest'ultima riconducibile, comunque, dal numero di matricola) emergerebbero le inadempienze della Sila Pavia s.r.l. verso l'Inps, per svariati mesi, a far data dall'ottobre 2002 e sino al febbraio 2004.

Tali circostanze, cristallizzate nel predetto documento informatico, dimostrerebbero l'irregolarità contributiva della Sila Pavia s.r.l. in contrasto con quanto accertato con la sentenza, di cui si chiede la revocazione. Detta ultima sentenza, infatti, si era basata sul certificato INPS n. 126 del 12.5.2004 mercè il quale l'Inps aveva attestato che la SILA Pavia s.r.l. è "al corrente con l'assolvimento degli obblighi di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dalla data della sua costituzione, settembre 2002, a tutt'oggi", (pur dando atto dell'esistenza di un contenzioso tra l'Inps e la Sgea Lombardia s.r.l., che aveva ceduto alla Sila Pavia il ramo di azienda afferente al trasporto pubblico, aspetto in ordine al quale l'odierna impugnante ha presentato il ricorso per revocazione n. 4005/06 definito dalla Sezione con la sentenza n. 4057/2007).

Si chiede pertanto la declaratoria di decisività del documento, inficiante peraltro la supposta fede privilegiata del certificato INPS del maggio 2004, e le consequenziali statuizioni in sede di giudizio rescissorio.

Con successiva memoria si sono ribadite ed ampliate le superiori considerazioni e si è chiesto che la Sezione provveda eventualmente a disporre incombenti istruttori relativi alla regolarità o meno della posizione contributiva della società Sila Pavia- facente parte del Consorzio Cal appellato- in data antecedente al maggio 2004.

Le appellate hanno depositato memorie ed hanno chiesto respingersi o dichiararsi inammissibile il ricorso, evidenziando che l'appellante aveva già presentato un precedente ricorso per revocazione (il n. 4005/06 definito dalla Sezione con la sentenza n. 4057/2007 che lo ha dichiarato in parte irricevibile ed in parte inammissibile); che il documento rinvenuto era di incerta provenienza; che non dimostrava quanto dedotto dall'appellante ma, semmai, l'esatto contrario; che non si poteva revocare in dubbio la portata fidefacente della certificazione rilasciata dall'INPS nel maggio 2004 sulla scorta di un simile documento e, peraltro, senza che si fosse mai proceduto ad attivare l'unico rimedio approntato dell'ordinamento in siffatta evenienza (id est: la querela di falso); che l'appellante aveva proposto una lunga teoria di azioni (ricorso per l'accesso al Tar Lombardia, il già citato precedente ricorso per revocazione, ricorso alle Sezioni Unite del Supremo Collegio, ricorso al Tribunale ordinario di Milano e successivo reclamo al Collegio) spesso in palese contraddizione tra loro, volte a vanificare il dictum della sentenza impugnata; che non v'era certezza circa la data di rinvenimento del documento in oggetto (in disparte l'inattendibilità ed inconducenza del medesimo) e che, pertanto, l'impugnazione doveva essere dichiarata inammissibile. Del pari - ha sostenuto il Consorzio CAL con memoria depositata per l'odierna udienza di discussione - essa doveva essere

dichiarata inammissibile in quanto fondata su una causa petendi "nuova", diversa e distinta rispetto a quella (rapporti con la società Sgea Lombardia Spa) con riguardo alla quale si era sostenuto invano, nel giudizio di merito, la necessità che la Sila Spa, e per essa il Consorzio venisse escluso dalla gara.

3. Il ricorso per revocazione è inammissibile, prescindendo dalle pur gravi valutazioni di merito sul "documento" prodotto, sulla sua eventuale intrinseca attendibilità, sulla (assente, secondo quanto dedotto nelle memorie di controparte) dimostrazione della tempestività del ricorso avuto riguardo alla tempistica del rinvenimento del documento medesimo, e prescindendo altresì dall'eccezione di "mutatio libelli" formulata dalla società appellata.

Invero già nella precedente decisione (la n. 4057/2007) resa dalla Sezione su un precedente ricorso per revocazione presentato dalla odierna impugnante (teso a dimostrare la inattendibilità della medesima certificazione contributiva rilasciata dall'INPS e fondato su diversa "documentazione") era stato evidenziato (si riporta pedissequamente una significativa parte della motivazione) che si era in presenza di : "documenti che non possono assumere un valore decisivo al fine del decidere, in quanto la reiezione della censura da parte della Sezione si basa su almeno due autonome ragioni, non scalfite da tali atti:

a) il fatto che il certificato dell'Inps non possa essere sindacato nel merito dalla stazione appaltante e che l'attestazione della regolarità contributiva possa essere contestata solo con un procedimento che ne accerti la falsità;

b) la attribuzione di portata decisiva al fatto che la Sila Pavia s.r.l. abbia adempiuto agli obblighi previdenziali e assistenziali sulla stessa direttamente gravanti dalla data della sua costituzione, come attestato nel richiamato certificato.

In assenza della proposizione di una querela di falso in relazione al citato certificato, deve essere escluso che la questione della regolarità contributiva della Sila Pavia s.r.l. possa essere riaperta in sede di revocazione, peraltro in base ad atti che la ricorrente avrebbe potuto acquisire (direttamente o con ordine del giudice) nel corso dell'originario giudizio. Così come deve essere escluso che tale questione possa essere in questa sede rivalutata sulla base dei documenti richiamati dalla ricorrente nell'istanza del 13-4-2007 di rinvio dell'udienza di discussione e relativi ad una presunta irregolarità contributiva della Sila con riferimento a periodi successivi allo svolgimento della gara (per tale ragione non è stata accolta la richiesta di rinvio dell'udienza). (Consiglio Di Stato,

Sezione VI decisione n. 4058/2007).

La Sezione non intende mutare tale convincimento, nè sarebbe possibile aderire alle istanze di acquisizione istruttoria formulate dalla odierna impugnante alla stregua delle seguenti considerazioni.

In via generale può forse convenirsi sulla circostanza che la prospettazione contenuta nel ricorso non sarebbe in via teorica inammissibile alla stregua della condivisibile giurisprudenza secondo la quale "ai sensi dell'art. 81 n. 3, r.d. 17 agosto 1907 n. 642, condizione essenziale per la proposizione del ricorso per revocazione è che il documento, che il ricorrente non ha potuto tempestivamente produrre per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario, e non per sua colpa, sia rilevante rispetto alla motivazione che sorregge la sentenza impugnata perché prospetta fatti nuovi non conosciuti dal giudice, sicché il ricorso è da considerarsi inammissibile quando detti fatti propongono problematiche sulle quali il giudice a quo ha comunque già pronunciato. (Consiglio Stato , sez. V, 24 agosto 2007, n. 4494).

In concreto, però, - avuto riguardo alla tipologia di prova utilizzata dal Giudicante di primo e secondo grado per disattendere le doglianze proposte dalla odierna impugnante nel giudizio di merito la cui attendibilità si vuole incrinare - essa è senz'altro inammissibile.

L'odierno ricorso, infatti, si pone al limite, sotto il profilo del suo inquadramento, tra il motivo di revocazione (invocato dalla ricorrente) di cui all'art. 395 n. 3 cpc e quello di cui al precedente n. 2 della medesima disposizione.

Ciò perché, se è vero che si prospetta il ritrovamento di un "documento decisivo" (art. 395 n. 3 cpc), è indubitabile che il medesimo, asseritamente collidendo con una prova documentale acquisita al giudizio di merito e fondante il convincimento Giudiziale ivi espresso, mira a fare dichiarare la inattendibilità di quest'ultima (il che, concettualmente, integra il paradigma di cui all'art. 395 n. 2 cpc).

Ciò premesso, avuto riguardo alla certificazione INPS la cui attendibilità è contestata, devesi rilevare che, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, "La verifica della regolarità contributiva non è più di competenza delle stazioni appaltanti (le quali peraltro devono a tal fine far riferimento ai soli dati in possesso dell'Osservatorio dei lavori pubblici ), ma è demandata agli enti previdenziali. La stazione appaltante non deve dunque far altro che prendere atto della certificazione senza poter in alcun modo sindacarne le risultanze (come avviene del resto con riferimento a

qualsiasi certificazione acquisita per comprovare requisiti, il cui accertamento è affidato a altre amministrazioni) (Consiglio Stato , sez. V, 01 agosto 2007, n. 4273);

"Nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, le certificazioni dell'Inps di regolarità contributiva non possono essere contestate dalla stazione appaltante, alla quale non spetta alcun autonomo potere di apprezzamento del contenuto delle certificazioni medesime; le certificazioni vincolano insomma la stazione appaltante la quale deve, perciò, attenersi a ciò che l'Inps ha attestato incontestabilmente, salvo l'esito positivo di un'eventuale azione giudiziale sul contenuto del rapporto previdenziale, la cognizione della quale spetta all'autorità giudiziaria ordinaria." (T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, 12 gennaio 2007, n. 82).

Sotto il profilo della natura della predetta certificazione INPS della quale si vorrebbe dimostrare la "inattendibilità" (rectius: ideologica falsità), poi, è indubbio che essa abbia natura e portata fidefaciente, in armonia con quanto afferma la costante giurisprudenza penalistica di legittimità, secondo cui:

"L'estratto conto contributivo rilasciato dall'Inps è atto pubblico e non certificato amministrativo. Ricorre pertanto il delitto di falso in atto pubblico qualora il dipendente Inps determini l'alterazione dei dati contenuti nel supporto informatico creando una falsa posizione contributiva relativa ad un soggetto assicurato." (Cassazione penale , sez. V, 19 febbraio 2003, n. 15774);

"L'archivio informatico di una p.a. deve essere considerato alla stregua di un registro (costituito da materiale non cartaceo) tenuto da un soggetto pubblico, con la conseguenza che la condotta del pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni e facendo uso dei supporti tecnici di pertinenza della p.a., confezioni un falso atto informatico destinato a rimanere nella memoria dell'elaboratore, integra una falsità in atto pubblico, a seconda dei casi, materiale o ideologica (art. 476 e 479 c.p.), ininfluyente peraltro restando la circostanza che non sia stato stampato alcun documento cartaceo. (Fattispecie relativa a fraudolento inserimento di dati falsi nella banca dati dell'INPS, precedente all'entrata in vigore della l. 23 dicembre 1993 n. 547 che ha introdotto l'art. 491 bis c.p., di cui la Corte ha precisato la natura di norma interpretatrice, in quanto si limita a chiarire che le fattispecie di falso sono ravvisabili anche quando la falsificazione sia avvenuta a mezzo di un supporto informatico o comunque con la sua alterazione)". (Cassazione penale , sez. V, 18 giugno 2001, n. 32812)

Posto che la prova (rectius: il documento costituente elemento di

prova) la cui attendibilità/veridicità si intende inficiare a mezzo della produzione del documento "rinvenuto" riposa in un atto pubblico, quindi, l'unico modo per ottenere l'auspicato esito di incrinare l'attendibilità non può riposare in un "documento" (neanche ove quest'ultimo fosse, il che non è certamente nel caso di specie, a propria volta fornito di portata fidefaciente) il cui intrinseco contenuto con esso collida.

Ciò potrebbe, al limite, costituire spunto per proporre querela di falso (ovvero per promuovere un accertamento penalistico): non già elemento che possa condurre alla revocazione della sentenza di merito, ovvero a disporre un'istruttoria finalizzata all'accertamento di una tematica (falsità di un atto pubblico) in ordine al quale il plesso Giurisdizionale amministrativo è addirittura sfornito di giurisdizione ai sensi degli artt. 7 ed 8 della legge n. 1034/1971.

In ipotesi non analoghe alla presente, seppur assimilabili, già in passato si ebbe a condivisibilmente affermare la non sovrapposibilità dei procedimenti in oggetto, e la netta distinzione dei medesimi, essendosi statuito che " Deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 42 comma 3 r.d. 17 agosto 1907 n. 642, il giudizio di revocazione nel corso del quale sia stata proposta querela di falso, poiché la controversia (riguardata nella sua essenza e unitarietà) non può essere decisa, al di là della fase rescindente e rescissoria in cui il relativo giudizio si articola, indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità. (Nella specie, nel corso del giudizio di revocazione instaurato nei confronti di una decisione dello stesso consiglio portante annullamento di operazioni elettorali, la ricorrente aveva presentato querela di falso contro un documento notarile attinente alla presentazione di una lista)." (Consiglio Stato, sez. V, 27 settembre 1985, n. 303)

"Qualora la falsità di un atto pubblico non sia accertata in sede penale, la parte interessata a farla valere nel giudizio amministrativo ha l'onere di proporre formale querela di falso ai sensi degli artt. 2700 c.c. e 221-227 c.p.c., in tal caso, il giudice sospende il giudizio in attesa della decisione sulla querela (nella specie si è ritenuto inammissibile il ricorso per revocazione, non sussistendo alcun errore da parte del giudicante avendo il medesimo proseguito il giudizio in assenza della proposizione della querela di falso)." (Consiglio Stato, sez. V, 07 maggio 1993, n. 570).

La giurisprudenza del Supremo Collegio ha manifestato analogo divisamento, avendo di recente affermato che "Per l'accertamento, in sede civile della falsità di una prova, al fine di poter proporre sulla base di esso azione di revocazione ex art. 395 n. 2 c.p.c., la dichiarazione giudiziale di falsità potrà ottenersi col mezzo speciale

della querela di falso tutte le volte in cui l'impugnativa sarà rivolta contro un documento avente fede privilegiata, e in tutti gli altri casi mediante la proposizione di un'azione di mero accertamento, in quanto la regola secondo la quale le azioni di mero accertamento possono avere ad oggetto solo i diritti e non anche i fatti subisce eccezione nei casi espressamente previsti dalla legge, tra i quali rientra l'autonomo giudizio di falsità della prova, propedeutico alla proposizione della domanda di revocazione ai sensi dell'art. 395, n. 2 c.p.c.. (Cassazione civile, sez. III, 22 febbraio 2006, n. 3947).

Nel caso in esame - come puntualizzato negli scritti difensivi delle appellate costituite - non risulta che l'odierna impugnante abbia mai proposto la querela di falso, né che sia stata accertata in sede penale la falsità della certificazione INPS più volte menzionata.

Il ricorso è pertanto senz'altro inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, dichiara inammissibile il ricorso per revocazione.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali per importo pari ad €. 8000 da liquidarsi in solido alle parti costituite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 12 febbraio 2008 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo Presidente

Luciano Barra Caracciolo Consigliere

Bruno Rosario Polito Consigliere

Roberto Giovagnoli Consigliere

Fabio Taormina Consigliere Rel.