

"La nomofilachia nelle SS. RR. della Corte dei Conti in sede giurisdizionale"*

di Fulvio Maria Longavita
Consigliere della Corte dei conti

Sommario: §-I) Premessa e normativa di riferimento; §-II) La *nomofilachia*, ovvero "l'esatta osservanza della legge"; §- III) Segue : "l'uniforme interpretazione della legge"; §- IV) Segue l' "unità del diritto oggettivo nazionale", ovvero l' "interesse della legge" alla sua esatta ed uniforme osservanza ; §- V) La breve esperienza, nel rito comune, della c.d. "nomofilachia preventiva" ; §- VI) La funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite della Corte dei conti ; §- VI 1) Segue: l'ambito concettuale della "Questione di Massima"; §- VI 2) Segue: l'ambito concettuale del "contrasto giurisprudenziale"; VII) – Il giudizio per la risoluzione delle questioni di massima e dei contrasti di giurisprudenza; §- VII a) Segue: i soggetti legittimati all'attivazione del giudizio §- VII b) Segue: modalità processuali dell'attivazione del giudizio; §- VII c) Segue: ambito ed efficacia della decisione adottata dalle Sezioni Riunite nel diritto vivente ante art. 42, comma 2, della l. n°69/2009.

§- I) Premessa e normativa di riferimento.

L'incontro al quale ho il piacere di partecipare conclude il ciclo di due settimane di studi sulla giurisdizione della Corte dei conti, ed affronta specificamente il tema delle competenze proprie delle Sezioni Riunite della Corte in questa materia, ossia nella giurisdizione .

Sorvolerò, per ovvie ragioni, sui profili storici delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e tratterò l'argomento, partendo dalle leggi di riforma degli anni '90 (l. n°19-20/1994 e l. n°639/1996), con accenni alle modifiche introdotte dall'art. 42, comma 2, della l. n°69/2009.

L'art. 1, comma 7, della legge n°19/1994, stabilisce che :

*"Le Sezioni Riunite decidono sui CONFLITTI DI COMPETENZA e sulle QUESTIONI DI MASSIMA deferite dalle Sezioni giurisdizionali **centrali e regionali**, ovvero a richiesta del **Procuratore Generale**"* (primo periodo);

"Esse sono presiedute dal Presidente della Corte o da un presidente di sezione e giudicano con 5 magistrati¹" (secondo periodo);

"Ad esse sono assegnate due presidenti di Sezioni ed un numero di consiglieri determinato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, all'inizio dell'anno giudiziario" (terzo periodo).

A quello appena letto, che era il testo originario dell'art. 1, comma 7, della l. n°19/1994 (con la lieve modifica sul numero dei componenti delle SS.RR. recato dall'art. 1, comma 2, della l. n°639/1996, l'art. 42, comma, della l. n°69/2009 (sul processo civile), ha portato le seguenti "novità":

*"All'art. 1, comma 7, della l. n°19/1994, **SONO AGGIUNTI**, infine, i seguenti periodi:*

<<Il Presidente della Corte può disporre che le SS.RR. si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme alle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza>>"(primo periodo aggiunto);

"<< Se la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle SS.RR., rimette a queste ultime , con ordinanza motivata, la decisione del giudizio.>>"(secondo periodo

* Estratto dall'incontro di studio con i neo-referendari sul tema: "Sezioni Riunite in sede giurisdizionale: nomofilachia e competenza territoriale". Roma 22/1/2010.

¹ il numero di 5 è stato poi elevato a 7 dall'art. 1, comma 2, della l. n°639/1996, così che attualmente le sezioni riunite giudicano con 7 componenti.

aggiunto) .

Dal complessivo sistema delineato dalle riferite norme, pertanto, può dirsi che le SS.RR., in disparte i profili della loro composizione (irrilevanti nella presente trattazione), hanno le seguenti competenze in materia giurisdizionale:

a)- “*decidono*” (così testualmente l’art. 1, comma 7, della l. n°19/1994) sulle *questioni di massima* ed i *contrast* di giurisprudenza che insorgono tra le varie sezioni (centrali e/o territoriali) della Corte dei conti;

b)- “*decidono sui conflitti di competenza*” tra le predette Sezioni.

La prima delle indicate attribuzioni, nella sua intrinseca consistenza, esprime la fondamentale funzione di *nomofilachia* interna alla Corte dei conti, già delineata dall’art. 4 della l. n°161/1953², che – a sua volta – ha rivisitato la materia, quale disciplinata in precedenza dall’art. 3 del RDL 865/1941 e 9 del d.l.vo n°655/1948.

La seconda delle indicate attribuzioni a sua volta, esprime anch’essa una forma di *nomofilachia*, in senso ampio, interna alla Corte dei conti, in quanto volta alla risoluzione di un contrasto del tutto particolare, attinente solo alle particolari norme sulla competenza delle varie Sezioni della Corte dei conti, ed ha assunto una sua concreta rilevanza proprio (e solo) a seguito (e per effetto) del decentramento giurisdizionale, di cui alla l. n°19/1994 e successive integrazioni e modificazioni³.

Nel nostro incontro, dunque, ci occuperemo di queste due fondamentali attribuzioni delle Sezioni Riunite che, volendo, possono anche essere ricondotte ad unità, sub specie di funzione complessiva di *Nomofilachia Interna* alla Corte dei conti

§- II) La *nomofilachia*, ovvero “l’esatta osservanza della legge”.

Il termine *nomofilachia*, (o *nomofilacia*) come tutti sanno, deriva dal combinarsi delle parole greche *nòmos* (legge) e *phylax* (proteggere con lo sguardo) : *guardiano della legge*.

Nell’antica Grecia, la *nomofilacia* era la magistratura incaricata di custodire il testo originale delle leggi e di assicurare una certa stabilità alla legislazione.

La *nomofilachia*, quindi, si distingueva dalla *nomotesia* , che all’opposto, in Atene, puntava alla revisione del *nomos*.

I *nomofilachi* custodivano il *nomos* originario; i *nomateti*, invece, lo adeguavano al divenire dei tempi.

² Stabiliva, infatti, l’art. 4 della l. n°161/1953:

a) “Ove una sezione giurisdizionale della Corte dei conti rilevi che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a contrasti giurisprudenziali può, con ordinanza emanata su richiesta delle parti o d’ufficio, rimettere il giudizio alle Sezioni Riunite” (comma 1);

b) “Prima della discussione , il Presidente della Corte dei conti, su istanza delle parti o d’ufficio, può rimettere alle SS.RR. i giudizi che rendano necessaria la risoluzione di questione di massima di particolare importanza” (comma 2);

c) “Per i giudizi per i quali è ammesso l’appello alle Sezioni Riunite, ai sensi delle vigenti disposizioni, il deferimento alle Sezioni medesime è subordinato al consenso delle parti”.

In realtà, l’appello all’epoca, era previsto solo per le pronunce in materia di responsabilità amministrativo-contabile e, quindi, solo avverso le decisioni delle Sezioni I[^] e II[^] Ordinarie (Contabili).

In pratica, non esisteva l’appello delle decisioni in materia pensionistica civile e militare, rese –rispettivamente – dalla Sezioni III[^] (Civile) e dalla Sezione IV[^] (Militare) Ordinarie, oltre che in materia pensionistica di guerra, rese dalle restanti cinque Sezioni Speciali (di Guerra).

³ Per una verifica dei punti di contatto della funzione nomofilattica in senso stretto, relativa alla risoluzione di questioni di massima e contrasti di giurisprudenza, e la funzione nomofilattica in senso ampio, relativa alle norme sulla competenza, cfr. ordinanza n°43-R/1999 della Sez. Giur. Reg. della Corte dei conti per l’Umbria.

Con tale ordinanza, invero, è stata rimessa, come “*questione di massima*”, l’interpretazione delle norme sulla competenza, ex art. 2 della l. n°658/1984, ma è stato anche chiesto alle SS.RR. di indicare espressamente quale fosse la Sezione territorialmente competente, al fine di evitare che le SS.RR. medesime si pronunciasse due volte: una prima volta in sede di risoluzione di questione di massima ed una seconda volta in sede di risoluzione di conflitto di competenza.

Sulla base di questa distinzione storica, secondo una certa corrente di pensiero la *nomofilachia* si esaurirebbe (o si dovrebbe esaurire) in una funzione negativa di mera adesione al *nòmos*, ovvero al principio di diritto "volutò" dalla norma, non tollerando alcuna massima giurisprudenziale che vada oltre il *nòmos* stesso (c.d. *dogma della norma*) .

E ciò ben diversamente dalla *nomotesia*, nella quale di solito, all'opposto, si seguono interpretazioni volte all'affermazione di massime giurisprudenziali largamente condivise che vanno anche oltre il *nòmos* e consentono ulteriori riflessioni sul relativo principio di diritto, per ragioni di giustizia (c.d. *dogma del fine ultimo della norma*).

A questa fondamentale distinzione, sembra essersi ispirato anche l'art. 65 del nostro *Ordinamento Giudiziario* (R.D. n°12/1941), comunemente ritenuto il fondamento normativo della funzione *nomofilattica*, affidata in Italia alla Corte di Cassazione.

Stabilisce, infatti, l'art. 65, comma 1, appena citato che "*La Corte Suprema di Cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge*".

La funzione nomofilattica, in particolare, viene enucleata dalle espressioni : (1) "*assicurare l'ESATTA osservanza*" e (2) "*l'UNIFORME interpretazione della legge*", nonché da quella (a chiaro profilo teleologico) della (3) "*l'UNITA' del diritto oggettivo nazionale*".

E' stato giustamente notato⁴ che dalle riferite disposizioni, e segnatamente dalla prima ("*assicurare l'ESATTA osservanza della legge*"), si trae una visione formalistica del diritto, legata al positivismo tradizionale.

Il valore dominante enunciato dalle disposizioni in riferimento sembra essere l' "*esattezza*"; la corrispondenza, cioè, della soluzione data con la sentenza alla volontà della norma.

Una simile visione presuppone un contenuto specifico ed un "*significato esatto*" della norma che a volte, in realtà manca, o che comunque è difficilissimo da individuare, date le sempre più frequenti forme confuse di normazione.

Secondo la dottrina prevalente, il legislatore del 1941 presupponeva una visione formalistica dell'ordinamento, tesa ad accreditare l'idea che il diritto sia un'entità autonoma e separata dal contesto sociale e storico, oltre che dai valori teleologici e/o etico-morali che lo occasionano .

Secondo questa visione, la norma ha per definizione un suo intrinseco significato, ed è compito della Cassazione trovarlo nella sua "*esatta*" consistenza, così da enunciare per assicurare l'unità del diritto oggettivo⁵.

E' evidente che l'impostazione data alla funzione nomofilattica dal legislatore del 1941 trova un suo sviluppo logico nell'art. 12 delle preleggi .

Tale articolo, infatti, nel fissare le "*disposizioni sulla interpretazione della legge*", stabilisce con una certa perentorietà, che : "*nell'applicare la legge, non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato pro-*

⁴ M. Taruffo, *Il vertice ambiguo – saggi sulla cassazione civile*, Bologna, il Mulino 1991.

⁵ Una simile impostazione, rende certi che "il Giudice dichiara il diritto e non lo crea" (cfr., ancora Taruffo , citato nella nota precedente).

prio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore" (c.d. "dogma della volontà legislativa")

E' evidente che la riferita impostazione, radicata in vigenza dello Statuto Albertino, è entrata fatalmente in crisi con la Costituzione Repubblicana.

La Carta Costituzionale, infatti, dopo i "*principi fondamentali*" (ex artt. 1-11) ha delineato, nei successivi articoli, un vero e proprio "*Statuto del cittadino*" nei confronti della "*Repubblica*", in tutti i rapporti in cui si esplica la sua personalità: "*Civili*" (ex artt. 13-28), "*Etico-Sociali*" (artt. 29-34), "*Economici*" (ex artt. 35-47) e "*Politici*" (ex artt. 48-53).

Le disposizioni che regolano tali rapporti, in realtà, fungono da limite intrinseco alla stessa libertà di normazione del legislatore, in quanto pongono quelli che, insieme ai citati "*principi fondamentali*", a mio avviso ben possono definirsi i "**valori etici dell'ordinamento giuridico italiano**": i valori, cioè, ai quali tende l'intero sistema positivo italiano, in quanto "*riconosciuti*" e non "*creati*" dal sistema stesso (cfr., chiarissimo in proposito, l'art. 2 cost.) .

Per tal via, anche la funzione primaria della *nomofilachia*, costituita dalla "*esatta osservanza della legge*" si è venuta a riassetare a livelli superiori, imponendo non più di individuare solo la regola "*esatta*", voluta dal legislatore, ma anche la regola "*giusta*", ossia la regola più aderente ai valori etici della Costituzione.

In tal senso sono state sempre più frequenti le affermazioni della Corte Costituzionale volte a sollecitare il giudice *a quo* a "*ricercare un'interpretazione adeguatrice del testo di legge, prima di proporre l'incidente di costituzionalità*"⁶.

In via di interpretazione ("*evolutiva*"), dunque, gli stessi canoni interpretativi, di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, sono stati – a loro volta – interpretati, aggiungendosi accanto ai criteri classici di interpretazione della legge ("*letterale*", "*sistematico*", ecc.) anche quello ulteriore della c.d. "*interpretazione costituzionalmente orientata*", che impone appunto di seguire, tra più interpretazioni ugualmente possibili, quella conforme (o più conforme) a Costituzione⁷.

Trattasi, è ovvio, di canone del tutto inimmaginabile nel 1942.

Alla stregua di questa impostazione però, vale chiarirlo, l'interpretazione "*giusta*", non è alternativa all'interpretazione "*esatta*", ex art. 65 dell'ordinamento giudiziario, ma ne costituisce un completamento.

L'interpretazione "*esatta*", nei valori etici del sistema giuridico italiano, comprende l'interpretazione "*giusta*".

I due termini (*giusta* ed *esatta*), a ben riflettere, non sono espressione di due diversi modi di concepire il procedimento interpretativo (uno di tipo *formalistico-letterale*; l'altro di tipo *sostanzialistico-teleologico*), ma esprimono due diversi stadi del medesimo procedimento.

L'interprete, in pratica, dapprima dovrà individuare la portata letterale (*esegesi*) della norma, per poi giungere ai suoi contenuti (*ermeneusi*), in funzione, quanto a quest'ultimi:

⁶ V., tra le tante, ordinanze n°174/19, n°177e 592/2000, nonché sent. n°272/2007.

⁷ In dottrina, si è parlato di un vero e proprio "trasferimento ai giudici comuni del potere di interpretare *secundum constitutionem*"; cfr. L. Ianuccilli, *l'interpretazione secundum constitutionem tra corte costituzionale e giudici comuni : brevi note sul tema*"- Seminario del 6 novembre 2009, Roma-Palazzo della Consulta : "*Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*".

a)- del **bene**, ovvero dell'**interesse** oggetto di tutela, al quale è funzionalizzata la norma, in conformità però, si badi, ai valori etici del sistema costituzionale;

b)- della **ratio** della norma, ossia della strategia concreta di tutela prescelta dalla norma per soddisfare l'interesse protetto (quale, ad esempio, un sistema di doveri negativi nei confronti degli altri, o –al contrario – un sistema di doveri collaborativi; apposizione di un termine per l'esercizio del potere funzionalizzato all'interesse; apposizione di un onere, ecc.);

c)- del **punto di rilevanza ermeneutico**, costituito dalle specifiche ragioni per le quali lo stesso processo interpretativo viene intrapreso (ragioni specifiche dell'interpretazione), quali, ad esempio: individuazione della portata oggettiva della norma, dei suoi presupposti applicativi, dell'ambito soggettivo della stessa, dei suoi effetti storico-ambientali, e così via.

§- III) Segue : "**l'uniforme interpretazione della legge**".

E' evidente che, nell'intento di assicurare un'interpretazione della norma formalmente "*esatta*" (ossia aderente al volere del legislatore) e sostanzialmente "*giusta*" (ossia aderente ai valori etico-costituzionali del sistema), la *nomofilachia* ha assunto un carattere del tutto "*tendenziale*", ovvero "*dialettico*" e "*collettivo*", piuttosto che "*assoluto*", come ipotizzato nel 1941-1942, dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario e dall'art. 12 delle preleggi.

A tanto hanno sicuramente influito, in misura –tra loro – diversificata :

a)- il maggior relativismo che di per sé connota, in concreto, lo stesso concetto di "*giustizia*", rispetto alla sola valutazione letterale della norma;

b)- l'accresciuto numero dei criteri interpretativi che, in concreto, concorrono per la più completa valutazione della "*legge*", anche di rango *sovranzionale*⁸, non sempre tenuti tutti presente dall'interprete;

c)- il diverso punto di rilevanza ermeneutica che –in concreto – ha presieduto (e guidato) la specifica interpretazione, ed al quale sovente non si dà neanche peso.

La difficoltà di pervenire ad un'interpretazione "*esatta*" e "*giusta*" della legge, può dar luogo a forme giurisprudenziali dialettiche che spesso sfociano in autentici dissidi ermeneutici e, dunque, in contrasti giurisprudenziali.

Contrasti del genere, ovviamente, chiamano in causa l'altra fondamentale funzione della *nomofilachia*, ossia : la "*uniforme interpretazione della legge*".

In realtà, mentre una parte della dottrina⁹ ritiene che, in concreto, la *nomofilachia* si esaurisca tutta nella individuazione dell' "*esatta osservanza della legge*", assicurata mediante il meccanismo delle impugnazioni, altra parte della dottrina¹⁰, invece, ritiene che la *nomofilachia* si esprima soprattutto nell'attività di assicurare la "*uniforme interpretazione della legge*", mediante pronunce *ad hoc*.

E' evidente che le due posizioni hanno un valore del tutto relativo, in quanto espressive solo di atteggiamenti culturali di "*tendenza*", laddove la *nomofilachia*, idealmente e nella sua stessa dimensione etica, presuppone senz'altro l' "*esatta osservanza della legge*" (mezzo) per la "*uniforme interpre-*

⁸ Cfr. Corte Cost. sent. n°311/2009 sui criteri applicati della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in relazione all'art. 117 Cost.

⁹ A. Pizzorusso, *Voce Cassazione Enciclopedia Giuridica Treccani*

¹⁰ Mandrioli, *Diritto processuale civile* Giappichelli To 2002.

tazione della legge" (scopo mediato), e dunque per "*l'UNITA' del diritto oggettivo*" (scopo ultimo).

Sotto quest'ultimo aspetto, anzi, parte della dottrina non ha mancato di evidenziare l'intimo rapporto della nomofilachia con il principio di "*certezza del diritto*" – che verrebbe fatalmente compromesso da sentenze contrastanti – oltre che con il principio di uguaglianza della *norma concreta* (ex art. 3 cost.), ossia con la norma come effettivamente interpretata dai giudici¹¹.

E' stato giustamente notato che anche il sistema delle impugnazioni contribuisce alla realizzazione della "*uniforme applicazione della legge*", così come un contributo in tal senso è offerto anche dagli strumenti approntati dal sistema amministrativo, quali quelli del "*massimario*", presente in tutte le giurisdizioni¹².

E' però indubbio che il sistema specifico, e per così dire "istituzionale", per dare concreta attuazione alla nomofilattica sul versante della "*uniforme applicazione della legge*" è rappresentato dalla previsione di appositi collegi che hanno il compito di emettere decisioni *ad hoc* per la risoluzione dei contrasti giurisprudenziale e per la risoluzione di questioni interpretative particolarmente complesse.

Presso la Corte dei conti, in tal senso, sono da sempre operanti le Sezioni Riunite, con lo specifico compito di risolvere, mediante apposite pronunce, i "*contrasti giurisprudenziali*" e le "*questioni di massima di particolare importanza*" (ex, art. 4, commi 1 e 2, della l. n°161/1953).

E' stato giustamente notato¹³ che la forma più efficace della nomofilachia si realizza proprio nei gangli giurisdizionali dove si ha una sorta di confluenza, nel medesimo ufficio giudiziario, del sistema impugnatorio e di quello per la risoluzione dei contrasti reali o potenziali di giurisprudenza.

Tale era –almeno in parte – il sistema presso la Corte dei conti, prima che la riforma del '94-96 attribuisse l'appello, fino ad allora esercitato dalle Sezioni Riunite nelle sole materie della responsabilità, alle tre Sezioni Centrali d'Appello della Corte stessa, con competenza estesa anche ai giudizi pensionistici .

§- IV) Segue l' "*unità del diritto oggettivo nazionale*", ovvero l' "*interesse della legge*" alla sua esatta ed uniforme osservanza.

E' evidente che l' "*uniforme applicazione della legge*" postula l' "*unità del diritto oggettivo nazionale*", quale bene-valore di partenza e di arrivo dell'interpretazione.

Trattasi dell'ultimo dei valori etici della nomofilachia che, nel suo complesso, perciò tende: a) alla individuazione della norma "*esatta*" (da intendere anche come norma "*giusta*"), perché sia b) "*uniformemente applicata*", in funzione c) dell' "*unità del diritto nazionale*".

In tal senso, ben può individuarsi un "*interesse (proprio) della legge*",

¹¹ Cfr., sotto il profilo dell'uguaglianza dei cittadini innanzi alla "norma concreta", intervento del Primo Presidente della Suprema Corte, A. Vela, nell'incontro del 15/6/2001 presso la LUISS sul tema "*Il ruolo della Corte di Cassazione*".

¹² Per la Cass. v. l. n°1487/1928, nonché art. 68 dell'Ord. Giud., mentre per la massimazione della Corte Cost. v. il proprio Regolamento dei servizi e del personale, art. 20-21.

¹³ L. Cirillo "*La funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite in sede di soluzione delle questioni di massima* ", intervento del 16/12/2004 nell' incontro di studio per magistrati della Corte dei conti del 15-17/12/2004, in www.corteconti.it

autonomo e separato da quello dei suoi destinatari, ad essere esattamente interpretata ed uniformemente applicata .

Sulla base di un siffatto interesse, e nell'ottica di evitare che potessero essere conservati precedenti giurisprudenziali contrari alla legge (magari artatamente invocati dalle parti in successivi processi) la Suprema Corte, fino alla recente riformulazione dell'art. art. 363 cpc, poteva "**cassare la sentenza**" su ricorso del Procuratore Generale, in assenza di ricorso di "parte" ed ovviamente senza che le parti stesse se ne fossero potute giovare nello specifico rapporto controverso (v., art. 363 nel testo vigente prima della modifica recata dall'art. 4 del d.l.vo. n°40/2006, rubricato: "*Ricorso nell'interesse della legge*", ed ora: "*Principio di diritto nell'interesse della legge*"¹⁴).

In questa ottica, si è parlato di un vero e proprio "*compito di collaborazione* (della Procura) *con i giudici di legittimità circa l'esatta interpretazione della legge, soprattutto in materia civile*", in rapporto "*anche alla particolare forma di ricorso, previsto dal (citato) art. 363 cpc, proponibile solo dal P.G., nell'interesse della legge, al fine di determinare una pronuncia del supremo giudice di orientamento della giurisprudenza*"¹⁵.

Questo particolare tipo di "*ricorso*", peraltro, nella pratica era quasi caduto in disuso, impedito nel suo concreto esercizio dall'enorme carico di lavoro in Cassazione.

L'art. 4 del d.l.vo n°40/2006, che, come detto, ha riformulato l'art. 363 cpc, ha dato ossigeno all'istituto, conservando –da un lato – il vecchio "*ricorso nell'interesse della legge*" del P.G, ma cambiando –dall'altro – le finalità proprie della relativa pronuncia : non più quella di "**cassare**" la sentenza, ma di consentire alla "*Corte (di) enunci(are) il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi*" (comma 1).

In questa ottica, ha ammesso anche la "*pronuncia d'ufficio* (nell'interesse della legge), *quando –si è precisato – il ricorso proposto dalle parti (sia stato) dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza*" (comma 3).

Interessante notare come la Suprema Corte abbia già –varie volte – fatto uso di questo suo nuovo potere di pronuncia d'ufficio, ed in un caso – particolarmente importante – proprio nei confronti della Corte dei conti, in materia di pronuncia delle Sezioni Riunite per la soluzione di questioni di massima¹⁶.

§§§§

Il riferimento al "*ricorso nell'interesse della legge*", porta – per contiguità d'argomento – a ricordare che anche presso la Corte dei conti è previsto un simile ricorso.

L'art. 6, comma 6, della l. n°19/1994, nel disporre l'abrogazione delle "*disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del P.G.*

¹⁴ stabiliva l'art. 363 cpc, nel suo testo originario, ante art. 4 del d.l.vo n°40/2006: comma 1): "*Quando le parti non hanno proposto nei termini di legge, o vi hanno rinunciato, il P.G. presso la corte di cassazione può proporre ricorso per chiedere che sia cassata la sentenza nell'interesse della legge*".
comma 2: "*In tal caso le parti non possono giovare della cassazione della sentenza*".

¹⁵ cfr. intervento del Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione, dr. F. Favara, nel già citato incontro del 15/6/2001 presso la LUISS .

¹⁶ V. Cass. SS.UU. n° 28653/2008, in Rivista Corte n°6/2008, pag. 191, con nota di A. Ciaramella : "*Principio di diritto nell'interesse della legge e giurisdizione contabile*".

nei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra", ha "fatto salvo il potere dello **stesso** di ricorrere, in via principale, nell'interesse della legge".

La norma ha avuto un suo tormentato sviluppo interpretativo che è iniziato con la sentenza n°287-PM/1997 della Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria.

In pratica, la predetta sentenza ha tentato di raccordare il cennato "ricorso principale" del PG "nell'interesse della legge", al vecchio ricorso del PG nell' "interesse dell'erario" (ex art. 76 del R.D. N°1038/1933), riconoscendo al PG i normali poteri di "parte", per far valere qualsiasi vizio (interno ed esterno, formale e sostanziale) nei confronti del provvedimento pensionistico, ed escludere ogni contatto del "ricorso" in questione con l'analogia figura del "ricorso nell'interesse della legge" previsto dall'art. 363 cpc, vecchio testo.

La sentenza in discorso è stata annullata dalla Sezione II[^] Centrale d'appello con la sent. n°194-A/1998, che – all'opposto – ha escluso ogni collegamento del "ricorso nell'interesse della legge" (ex art. 6, comma 6, della l. n°19/1994) con il "ricorso nell'interesse dell'Erario".

In particolare, la Sezione d'appello ha ritenuto che "l'istituto trova corrispondenza con quello contemplato dall'art. 363 cpc", così che il PG (solo il PG e non anche i procuratori regionali) presso la Corte dei conti potrebbe "intervenire affinché la giurisprudenza si formi e si consolidi in senso possibilmente **univoco e conforme ad un indirizzo ritenuto corretto**, con ciò venendo a svolgere una funzione di orientamento della giurisprudenza"¹⁷

La sentenza della Sezione d'Appello, tuttavia, non ha avuto modo di precisare –in relazione alle dinamiche processuali che l'hanno occasionata – innanzi a quale organo giurisdizionale il Procuratore Generale della Corte dei conti avrebbe dovuto presentare il "ricorso nell'interesse della legge" previsto dall'art. 6, comma 6, della l. n°19/1994, atteso che comunque il Procuratore Generale ha una sua specifica legittimazione a rimettere alle Sezioni Riunite "questioni di massime", ex art. 1, comma 7, della l. n°19/1994.

Né, d'altro canto, la sentenza in riferimento ha avuto modo di chiarire quali siano i rapporti (continenza, sussidiarietà, alternatività, o altro) intercorrenti tra questo "ricorso nell'interesse della legge" e quello previsto dall'art. 363 cpc.

Il tentativo della Procura Regionale della Corte dei conti presso la Sezione Umbria di provocare una nuova pronuncia in materia, non ha avuto esito positivo¹⁸, tenuto anche conto della declaratoria di inammissibilità, da parte delle SS.RR., del deferimento di apposita questione di massima, volta a fare chiarezza sia sull'intrinseca funzione (nomofilattica o meno) del ricorso in questione e sia sulla sua legittimazione al ricorso stesso nell'ambito della Procura (PG o PR)¹⁹.

Dopo questi tentativi, la questione è, però, approdata nuovamente alle SS.RR., che questa volta hanno fatto chiarezza²⁰.

In pratica, secondo le SS.RR., il "ricorso nell'interesse della legge" ex art.

¹⁷ Cfr. , testualmente Sezione II[^] Centr. App. sent. n°194-A/1998, in Rivista Corte conti n°5/1998, pag. 87.

¹⁸ v. Sez. Umbria sent. n°536-M/2000.

¹⁹ Cfr. SS.RR. sent. n°4-QM/2000, in rivista Corte conti n°2/2000, pag. 56.

²⁰ Cfr. sent. n°15-QM/2003, pubblicata in Rivista Corte conti n°4/2003, pag.65 e ss.

6, comma 6, della l. n°19/1994 ha funzione nomofilattica specifica, ossia vale a perseguire l' "esatta" ed "uniforme" interpretazione della "legge" nella pensionistica pubblica: materia notoriamente molto complessa .

Corrispondentemente, quindi, anche "l'interesse della legge", per il quale viene proposto il ricorso, ha carattere "specifico" e, perciò, si distingue da quello "generale", che caratterizza l' analogo ricorso previsto dall'art. 363 cpc.

In particolare, secondo le Sezioni Riunite:

a)- l'interesse considerato dall'art. 6, comma 6, non è quello proprio delle parti, ma "l'interesse oggettivo alla realizzazione dell'ordinamento giuridico e quindi l'interesse alla **interpretazione uniforme della legge** in una materia nella quale questo bene giuridico appare di fondamentale rilevanza per assicurare una risposta giuridica il più omogenea possibile a domande che investono l'ambito applicativo della legge e di impedire la violazione della legge nell'applicazione di principi di diritto";

b)- l'istituto si distacca totalmente dal ricorso nell'interesse dell'Erario, ex art. 76 del R.D. n°1038/1933;

c)- il potere di ricorrere in via principale nell'interesse della legge spetta al P.R. che lo esercita innanzi alla Sezione Territoriale presso il quale è incardinato, mentre in appello spetta al PG;

d)- esso si differenzia dal potere di deferire direttamente la soluzione di questioni di massima e contrasti di giurisprudenza, che spetta solo al PG.

§- V) – La breve esperienza, nel rito comune, della c.d. "nomofilachia preventiva".

Le forme classiche di nomofilachia, attuate essenzialmente mediante le sentenze che compongono contrasti di giurisprudenza, hanno mostrato da sempre una certa criticità, sia perché – aspettando l'insorgere del conflitto – consentono di fatto l'adozione di sentenze "ingiuste" (in corrispondenza all'indirizzo ritenuto "non esatto"), sia perché il vincolo del rispetto della decisione che compone il conflitto stesso non sempre (e non da tutti) è stato condiviso e, perciò, seguito.

Recentemente , il d.l.vo n° 40/2006 , nel tentativo di ovviare a simili "inconvenienti", si è mosso lungo due direttrici generali:

a)- da un lato, quella di potenziare le forme classiche della nomofilachia, quali, essenzialmente, l'ampliamento del potere di affermare -anche d'ufficio- il "principio di diritto nell'interesse della legge" (ex art. 363 cpc nuova formulazione), e l'affermazione del sostanziale divieto per la "Sezione Semplice" di discostarsi autonomamente dal "principio di diritto" enunciato dalle SS.UU., dovendo semmai rimettere alle SS.UU. stesse "la decisione del ricorso", con specifica "ordinanza motivata", ex art. 374, comma 3, cpc, nuovo testo²¹;

b)- dall'altro lato, invece, quella di favorire forme nuove di nomofilachia, definite "preventive" dalla dottrina ²², in quanto volte a provocare subito l'enunciazione di un "principio di diritto".

Sotto quest'ultimo aspetto, venivano in rilievo gli artt. 366-bis e 420-bis: l'imperfetto ("venivano") si impone, perché ancor più di recente, l'art. 47,

²¹ Stabilisce il comma 3 del citato art. 374 che : "se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, rimette a queste ultime , con ordinanza motivata , la decisione del ricorso".

²² Cfr. S. Stendardo "La nomofilachia preventiva" in www.tesionline.it

comma 1, lettera d), della l. n°69/2009, ha abrogato il citato art. 366-bis .

L'esperienza di "*nomofilachia preventiva*", seppur breve, merita un accenno.

L'art. 366-bis , sostanzialmente, rappresentava una sorta di specificazione del "*contenuto del ricorso*" in Cassazione, ex art. 366 cpc, chiarendo che l'illustrazione dei motivi del ricorso stesso "*si (doveva) concludere, a pena di inammissibilità, con la formulazione di un **quesito di diritto***".

Una simile onere, oltre a tentare di ridurre il numero dei ricorsi in Cassazione (concepito, nei fatti, come un terzo grado di revisione del *fatto*), mirava essenzialmente a favorire alla Cassazione medesima l'esercizio anticipato della sua essenziale funzione nomofilattica, mediante l'enunciazione immediata del "*principio di diritto*", vincolate per il "*giudice del rinvio*" e tendenzialmente vincolante per gli analoghi casi futuri, ex art. 384 cpc.

Il secondo articolo (420-bis), invece, intitolato: "*accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti ed accordi collettivi*", consente di "*decidere subito la questione*" con sentenza, la quale è ricorribile solo per cassazione e solo nel termine di 60 gg. (nel frattempo la causa di merito resta sospesa).

La norma, in sostanza, apre il ricorso per cassazione anche ai contratti collettivi (prima esclusi, ex art. 360, n°3 cpc, vecchia stesura); apertura che, in vigore dell'art. 366-bis cpc, sarebbe avvenuta con la stessa tecnica della "*formulazione di un quesito di diritto*", per l'enunciazione del relativo "*principio vincolante*". Il che ovviamente avrebbe agevolato, anche nel rito del lavoro, la formulazione del *principio di diritto*, comunque accentuando la tendenza a velocizzare la risoluzione delle controversie.

L'art. 366-bis cpc tuttavia, come detto, è ormai abrogato.

§- VI) La funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite della Corte dei conti .

Il tema del nostro incontro impone di ricondurre la trattazione della nomofilachia alle espressioni di questa fondamentale funzione che promanano dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Tralasciando, perciò, altre possibili forme di nomofilachia interna alla Corte medesima (attività della rivista e del massimario; "*conferenza dei presidenti*", sistema impugnatorio, ecc.), ovvero esterna ad essa (quale le pronunce delle SS.UU. della Cassazione e/o dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che hanno rilievo per le materie di interesse giuscontabile e/o pensionistiche), ci occuperemo delle sole pronunce delle SS.RR. che compongono i "*contrast giurisprudenziali*" (ex art. 4, comma 1, della l. n°161/1953) o risolvono "*questioni di massima di particolare importanza*" (ex art. 4, comma 1, della l. n°161/1953).

Contrasti giurisprudenziali e questioni di massima, a mio avviso, concettualmente poggiano sul medesimo presupposto, costituito dal dissidio interpretativo che nasce dalla complessità della normativa da applicare.

Essi, però, sostanzialmente si distinguono per il tempo e per la qualità del dissidio.

I primi ("*contrast*") esprimono un dissidio interpretativo già insorto, in quanto sono già state adottate sentenze tra loro dissonanti; le seconde ("*que-*

stioni di massima”), invece, esprimono dissidi non ancora insorti, perché non è stata adottata ancora alcuna sentenza sulla norma, anche se essi – prognosticamente – si presentano altamente probabili e diffusi tra i giudici²³.

In dottrina²⁴, si tende a svalutare la distinzione, in relazione alle disposizioni dell’art. 1, comma 7, della l. n°19/1994²⁵, che: a) fanno riferimento solo alle “questioni di massima”; b) legittimano al relativo deferimento non più il Presidente della Corte²⁶, ma solo “le Sezioni Giurisdizionali centrali o regionali”, innanzi alle quali pende la causa, ed il Procuratore Generale.

E così c’è chi accomuna le due forme di “dissidio”, ritenendo che per aversi “questione di massima è necessario che vi sia o contrasto di pronunce, ovvero un problema interpretativo di particolare rilievo e difficoltà”²⁷.

Secondo questa parte della dottrina, il distinguo diventa “di mera nomenclatura”, in quanto le “questioni di massima assorbono anche i contrasti giurisprudenziali”²⁸.

La distinzione, tuttavia, è presente nelle pronunce delle Sezioni Riunite, sebbene non sempre con la chiarezza che la materia imporrebbe²⁹.

E’ bene precisare che la distinzione tra “contrastati giurisprudenziali” e “questioni di massime”, non ha valore puramente accademico, ma serve ad evitare che, come purtroppo è accaduto, si valuti in senso negativo l’ammissibilità del deferimento di una “questione di massima” in senso stretto, unicamente per mancanza di un “contrasto di giurisprudenza” in atto.

E’, invece, da dire che le due categorie di questioni deferibili alle SS.RR. (“contrastati” e “questioni di massima”) presentano una intima, diversa connotazione concettuale e fenomenica – e dunque anche una diversità di presupposti – in relazione alla quale non è giusto valutare l’ammissibilità del deferimento dell’uno (contrasto) alla stregua dei presupposti di ammissibilità del deferimento dell’altra (questione di massima) e viceversa.

§- VI 1) Segue: l’ambito concettuale della “Questione di Massima”.

Definita il più delle volte semplicemente come questione che pone “un

²³ In questo contesto, è evidente che il conflitto potenziale dovrà avere carattere del tutto generale e diffuso (attiene, cioè, all’elevato numero di pronunce tra loro discordanti che potrebbe derivare dall’interpretazione di una data norma) e fa essenzialmente leva sul fatto che **non sia stata ancora adottata alcuna pronuncia** sulla norma stessa.

Quest’ultimo elemento distingue la questione di massima dal “contrasto giurisprudenziale potenziale”, maturato sotto la normativa del 1953, che segna il punto-limite del contrasto stesso.

In particolare, secondo la giurisprudenza, il “contrasto potenziale” si avrebbe quando, essendo stata già resa una sentenza da un giudice, il giudice a quo rimette la questione alle SS.RR. per non adottare una sentenza in contrasto con quella già adottata dal collega (cfr. SS.RR. n°83-C/1989).

²⁴ M. Sciascia “Manuale di diritto processuale contabile” Milano 2003

²⁵ Il precitato art. 4 della l. n°161/1953 stabiliva che la risoluzione dei “contrastati” venivano rimessi dalla Sezione innanzi alla quale pende il giudizio, per il quale assumeva valore pregiudiziale la risoluzione del contrasto stesso, mentre la “questione di massima”, veniva rimessa dal presidente, “su istanza delle parti o di ufficio”, e “prima della discussione” della causa.

²⁶ Il Presidente ha avuto solo di recente una nuova legittimazione al deferimento delle “questioni di massima” e dei “giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni centrali o regionali” con l’art. 42, comma 2, della l. n°69/2009.

²⁷ Cfr. F. Garri “I giudizi innanzi alla Corte dei conti” Milano 1997

²⁸ Cfr. F. Garri citato.

²⁹ V. sent. n°3-QM/1995, in rivista Corte cont. n°5/1995, pag. 65.

*problema interpretativo di particolare rilievo e difficoltà*³⁰, le stesse Sezioni Riunite hanno –in pratica –rinunciato a dare una nozione generale e “rigida” della “*questione di massima*”. E ciò proprio con la sentenza (n° 16-QM/1995), che più delle altre si è occupata del problema di definire le “*questioni di massima*”.

Hanno, a tal proposito, precisato le SS.RR. che “*non appare facile, ma forse non sarebbe neanche opportuna, una precisa individuazione degli elementi sufficienti e necessari a catalogare come di **massima** una determinata questione, sì da contenere entro rigidi schemi le possibilità di deduzione, e conseguentemente a delimitare aprioristicamente i confini entro i quali costringere il potere discrezionale sia del giudice a quo (o del P.G.) sia di questo Giudice ad quem di valutare o meno come di massima le questioni oggetto del deferimento*”³¹

Le SS.RR., però, con la citata sentenza hanno individuato alcune caratteristiche “tipiche” delle “*questioni di massima*”, la cui utilità è indubbia per il giudice-relatore delle SS.RR. che deve definirle, in quanto costituiscono aspetti “sintomatici” dell’effettiva sussistenza della “*questione*” stessa e, perciò, “spie” di ammissibilità del relativo deferimento.

Tra queste caratteristiche, principalmente, si ricordano:

a)- l’attitudine della “*questione*” ad interessare una “*vasta platea di soggetti*” o, comunque, la sua particolare rilevanza “*sul piano economico-sociale*”, che rende ammissibile il deferimento anche se, al momento del deferimento stesso, la questione “*coinvolge un solo interessato*” (criterio, che potremmo definire, della *diffusività* dell’interesse alla risoluzione della questione);

b)- l’attitudine della questione a determinare “*esclusivamente pronunce in punto di diritto*”, così che vanno dichiarate inammissibili tutte le questioni di “*mero fatto*” (criterio che potremmo definire *dell’interesse nomofilattico* alla pronuncia)

c)- l’effettiva, intrinseca “*particolare difficoltà d’interpretazione oggettiva, sì da determinare il pericolo di indirizzi giurisprudenziali difformi*”³² (criterio che potremmo definire di *interesse ermeneutico-teleologico*, rivolto alla preventiva risoluzione di possibili contrasti di giurisprudenza)³³;

d)- il “*collegamento (della questione) con la fattispecie all’esame della Sezione remittente, o della Procura Generale istante, in un rapporto di dipendenza, (così) da essere la questione pregiudiziale o connessa alla pronuncia (per il) caso concreto*”³⁴, e ciò per escludere che la pronuncia delle SS.RR. “*si venga ad atteggiare come espressione di attività consultiva o come meramente sostitutiva*”³⁵ della sentenza che il giudice investito dell’esame del caso concreto è tenuto a pronunciare” (criterio dell’*interesse specifico alla pronuncia*, ex art.

³⁰ Cfr. tra le tante, SS.RR. n°32-QM/1996, oltre alla già citata sent. n°3-QM/1995),

³¹ V. sent. n°16-QM/1995, in Rivista Corte conti n°3/1995, pag. 36; .

³² In senso analogo SS.RR. n°67-QM/2008, la quale ha precisato che deve trattarsi di “incertezze interpretative eccedenti quelle normali difficoltà che si riscontrano nel potere-dovere di decisione di cui deve dar prova il remittente”

³³ La sent. n°59-QM/1997, tuttavia, esclude i “contrastati solo potenziali”;

³⁴ V. in senso conforme anche SS.RR.n°67-QN/1998.

³⁵ V. in tal senso anche SS.RR. n°68-QM/1998.

100 cpc³⁶).

E' bene chiarire che tutte le "caratteristiche" ora elencate, ovvero tutti gli elencati criteri di individuazione della "*questione di massima*", non sono tra loro alternativi, ma devono concorrere insieme, ai fini dell'ammissibilità del deferimento della *questione* stessa ³⁷.

Manca, tra quelli individuati dalle SS.RR. con la citata sent. n°16-QM/1995, il criterio della *non ancora intervenuta pronuncia da parte di alcuna Sezione sulla norma oggetto della questione*, ma trattasi di criterio del tutto implicito nel profilo comparativo della categoria in discorso con quella del "*contrasto di giurisprudenza*", che pure incardina l'esercizio della funzione nomofilattica delle SS.RR. .

E', peraltro, ovvio che l'esplicitazione della reale, congiunta sussistenza degli elementi su cui si impiantano i cennati criteri costituisce il principale onere del giudice remittente nell'illustrare i termini e la reale portata della *questione di massima*³⁸ e, corrispondentemente, costituisce anche il principale ambito di accertamento preliminare al quale dovrà attendere il giudice che dovrà decidere la *questione* stessa.

§- VI 2) Segue: l'ambito concettuale del "contrasto giurisprudenziale".

Il "*contrasto giurisprudenziale*", nella sua più intrinseca consistenza fattuale, si ha quando una pronuncia risolve diversamente, in punto di diritto, una questione giuridica perfettamente identica ad un'altra già decisa, dalla stessa o da altra Sezione.

E' evidente che il fenomeno, da questo punto di vista, pone un criterio di ammissibilità del tutto identico a quello esposto alla lettera b) del precedente paragrafo, relativo all' "attitudine della questione di massima a determinare *esclusivamente pronunce in punto di diritto*" .

Analogamente, anche per i "*contrast*", così come per le *questioni di massima*, si richiede che la problematica su cui pronunciare abbia rilevanza concreta per la soluzione della controversia ed abbia perciò per essa valore "pregiudiziale", ex lettera d) del precedente paragrafo, così da escludere un valore meramente consultivo e/o sostitutivo della pronuncia delle SS.RR..

E', invece, più controverso se un singolo caso di pronuncia dissonante, magari adottata all'interno di un diverso collegio di una medesima Sezione, possa integrare gli estremi di un "*contrasto di giurisprudenza*".

In questo ambito, per vero, il criterio della "*diffusività*" dell'interesse alla pronuncia delle Sezioni Riunite, che costituisce un connotato essenziale delle "*questioni di massima*", potrebbe anche subire una deroga, in ipotesi -per vero infrequenti- di una sola pronuncia dissonante.

Per aversi *contrasto*, inoltre, è logicamente necessario che la sentenza che risolve diversamente la causa abbia un substrato motivazionale coerente e tenga conto anche delle diverse soluzioni adottate da altre pronunce similari, così che è da escludere un *contrasto* in senso tecnico ogniqualvolta le disso-

³⁶ cfr., intermini, SS.RR. n°7-QM/2009.

³⁷ Cfr. in termini anche SS.RR. n. 11/QM del 2007, 3/QM del 2008.

³⁸ Cfr., chiarissima in proposito, SS.RR. n°8-QM/1999

nanti soluzioni siano frutto di un semplice errore (o di ignoranza) del giudice, rimediabile in appello.

Da questo punto di vista, tralasciando le varie distinzioni - a carattere, per vero, eminentemente descrittivo - operate dalla dottrina sui tipi di contrasto³⁹, è invece opportuno soffermarsi su quello operato dalla giurisprudenza ed al quale si tengono saldamente legate le Sezioni Riunite della Corte dei conti nel valutare l'ammissibilità del deferimento, basato sulla linea "verticale" ovvero "orizzontale" del grado in cui si trova il giudizio dal quale promana il deferimento stesso.

Con l'espressione "*contrasto verticale*", invero, ci si intende riferire al contrasto che si è creato tra le pronunce di appello e quelle di primo grado, in ordine all'interpretazione di una norma.

Con l'espressione "*contrasto orizzontale*", invece, ci si intende riferire al contrasto che si è creato tra le pronunce rese da Sezioni di un medesimo grado: tutte Sezioni di Appello ovvero tutte Sezioni Territoriali.

Secondo le Sezioni Riunite, in realtà, non può parlarsi di contrasto in senso tecnico, allorché vi sia una diversificazione interpretativa tra le Sezioni di Appello e quelle di primo grado.

In questo caso, il maggior peso istituzionale delle prime, rispetto alle seconde, non pone reali incertezze sull'indirizzo da seguire, che è quello delle Sezioni di Appello⁴⁰. E ciò, hanno ulteriormente precisato le SS.RR., "*tanto più quando sussista uniformità nell'orientamento delle Sezioni di appello nello specifico argomento*"⁴¹.

Ben si comprende, nel descritto contesto, l'importanza che la dottrina assegna al sistema impugnatorio nell'esercizio concreto della nomofilachia, ai fini sia della "esatta" che della "*uniforme interpretazione della legge*"⁴².

Interessante ricordare che in chiave del tutto strategica, rispetto alla "*uniforme applicazione della legge*", la prima forma di riparto (interno) della competenza tra le Sezioni Centrali di Appello della Corte dei conti nei giudizi pensionistici è avvenuta per "*blocco di materia*", nel senso che è stata affidata a ciascuna delle tre Sezioni di Appello una specifica "materia" pensionistica.

Così, alla Sezione I[^] Centrale di Appello sono state assegnate tutte le cause in materia di pensioni di guerra; alla Sezione II[^], tutte le cause in materia di pensioni militari; alla Sezione III[^], infine, tutte le cause in materia di pensioni civili.

Un siffatto sistema di riparto per "*materia*", tuttavia, ha mostrato ben presto il suo "lato debole", sotto il profilo della "esatta" applicazione della leg-

³⁹ In dottrina (Chiarloni, 1989), si sogliono distinguere i contrasti in "*sincronici*" e "*diacronici*", a seconda che la diversificazione delle pronunce avvenga nella medesima fase temporale ovvero in fase successive (nel lungo periodo), nonché -all'interno della prima categoria - i contrasti "*inconsapevoli*" e quelli "*consapevoli*" o "*voluti*", a seconda che si abbia o meno cognizione delle pronunce già adottate sulla medesima norma: i primi, il più delle volte, avvengono per la difficoltà di assicurare, in tempo reale, le informazioni sulle soluzioni adottate; i secondi, invece, sono accreditati come indicativi della c.d. nomofilachia in senso puramente tendenziale, in quanto espressione dell'inevitabile riflesso della pluralità e -a volte - reciproca opposizione dei diversi valori che si confrontano nella società civile.

I contrasti intenzionali, o "voluti", per vero, non hanno "in sé" valore negativo, perché consentono quella dialettica interna alla magistratura che è funzionale alla soluzione più "esatta", da intendere anche come soluzione più "giusta".

Simili contrasti diventano pericolosi allorché superano la soglia di "normalità", per continuare a mettere in discussione l'assetto interpretativo condiviso dalla maggior parte della giurisprudenza, creando autentici profili di "incertezza del diritto" e, quindi, di possibili "disparità di trattamento".

⁴⁰V., in senso costante, SS.RR. n°22-QM e n°74-QM/1998, n°

⁴¹ Cfr., testualmente, SS.RR. n°11-QM/2003 e successivo consolidato indirizzo .

⁴² cfr., al riguardo, L. Cirillo già citato.

ge.

In pratica, il sistema per "*blocco di materia*", ha reso possibile l'affermarsi, in alcuni casi, di orientamenti non condivisi dalla maggior parte dei giudici della Corte, e sostanzialmente "errati", per i quali non era neanche possibile deferire alcunché alle SS.RR., stante il divieto del deferimento per "*contrasto verticale*", di cui si è detto poc'anzi.

Opportunamente, perciò, il criterio (interno) di riparto è stato modificato, nel senso di sostituire al "*blocco di materia*", una "*competenza territoriale promiscua*".

In pratica, si è divisa l'Italia in tre zone (Nord, Centro e Sud) e sono stati affidati tutti gli appelli avverso le sentenze delle Sezioni Regionali rientranti in una medesima zona alla stessa Sezione Centrale.

Per tal via, si è risolto il problema della "*esatta*" interpretazione della legge, ma si è accentuato il problema della sua "*uniforme applicazione*", essendo aumentato il numero dei *contrast* *orizzontali* sia in primo che in secondo grado.

In concreto, l'assetto operativo che si è raggiunto oggi, all'interno della Corte dei conti, è una sorta di "equilibrio sbilanciato" a favore delle Sezioni di Appello ed a scapito delle Sezioni Riunite.

Il principio del "*contrasto verticale*", infatti, vale nei rapporti tra Sezioni di primo e secondo grado, ma non anche tra queste ultime e le Sezioni Riunite: è stata ammessa, infatti, la riproponibilità di questioni già decise dalle Sezioni Riunite, "*qualora permangano contrasti interpretativi*", ovviamente (e tendenzialmente) in grado di appello⁴³

Per vero, non mancano pronunce che hanno escluso la riproponibilità di una questione "*del tutto sovrapponibile ad una già definita*"⁴⁴, in base al dogma del *ne bis in idem*.

L'esperienza pratica, tuttavia, insegna che è ben difficilmente riproponibile una questione che possa davvero dirsi in tutto e per tutto identica ad un'altra, essendo sufficiente a "segnare la differenza" anche la prospettazione della semplice diversa finalità perseguita dalla norma nell'utilizzazione di un medesimo istituto giuridico (come il riassorbimento di "miglioramenti perequativi", ex 11 del d.l.vo n°503/1992), ovvero le "diverse esigenze" da soddisfare, "teleologicamente rivolte al perseguimento di finalità diverse"⁴⁵.

Da questo punto di vista, la posizione che segna un reale punto di equilibrio sulla riproponibilità delle questioni già decise dalle SS.RR. è quella espressa in alcune sentenze delle SS.RR. medesime, per la quale: "*pur non essendo preclusa, in linea di principio, la riproponibilità di una questione già in precedenza decisa, la sua ammissibilità richiede la prospettazione di elementi nuovi*", ossia di elementi: (a) "*non precedentemente considerati*", oppure (b) non precedentemente "*rappresentati*", oppure (c) di "*nuove e diverse motivazioni sulle quali in precedenza non ci si era soffermati*"; tanto considerando che, altrimenti, il nuovo deferimento si viene "*a configurare (come) una mera richiesta di riesame*" della questione già decisa, di per sé inammissibile⁴⁶.

⁴³ cfr. SS.RR. n°24-QM/1995 e n°1-QM/2005.

⁴⁴ cfr. SS.RR. n°12-QM/1998 e, in senso analogo, SS.RR. n°12-QM/1999 e n° 6-QM/2003.

⁴⁵ cfr. SS.RR. n°7-QM/2009

In siffatto contesto, è però evidente che anche il permanere del contrasto (ovviamente *orizzontale*, ed ancor più se in appello), costituisce un "elemento nuovo" che pone le condizioni per una nuova remissione alle SS.RR. della medesima questione già definita dalle stesse SS.RR.⁴⁷

E', altresì, evidente che il permanere del contrasto, pur dopo la pronuncia delle Sezioni Riunite, segna una pesante battuta d'arresto nella reale attuazione della funzione nomofilattica nel suo duplice profilo dell' "esatta" e della "uniforme" applicazione della legge, così da incrinare l'operatività della "legge in concreto", con negative ricadute in chiave di certezza del diritto e, quindi, anche di uguaglianza dei cittadini.

In sostanza, il permanere del contrasto giurisprudenziale pur dopo la sentenza delle SS.RR. si colloca – nella linea di attuazione della funzione nomofilattica – al lato opposto a quello del c.d. "diritto vivente": del diritto, cioè, che deriva da una interpretazione della legge largamente (se non unanimemente) condivisa dalla giurisprudenza, con carattere – quindi – di "uniformità" (nello spazio) e di "continuità" (nel tempo)⁴⁸.

Al fine di comporre (e/o prevenire) i contrasti giurisprudenziali, e perciò al fine di potenziare realmente la funzione nomofilattica, recentemente l'art. 42, comma 2, della l. n°69/2009, ha attribuito (recte: riattribuito, in relazione al disposto dell'art. 4, comma 2, della l. n°161/1953) al Presidente della Corte dei conti il potere di deferimento alle SS.RR. .

Non solo, ma al fine di ridurre l'ambito dei contrasti con le pronunce rese dalle SS. RR., ha introdotto una disposizione per la quale : "se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale , ritiene di non poter condividere il principio di diritto enunciato dalle SS.RR., rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio".

Trattasi, è evidente, di una disposizione che dovrebbe porre, almeno sul piano della sua interpretazione "letterale", un perfetto parallelismo -per non dire una perfetta simmetria- in ambito Corte dei conti, della soluzione resa dall'art. 374, comma 3, cpc, in ambito Cassazione.

Da più parti, tuttavia, si ritiene che il parallelismo non regga, in quanto:

a)- nella previsione dell'art. art. 42, comma 2, della l. n°69/2009 si rimette la decisione del "**giudizio**", mentre nella previsione dell'art. art. 374 cpc si rimette la decisione del "**ricorso**"⁴⁹ ;

b)- nella previsione dell'art. 374 cpc si resta nell'ambito del medesimo organo giudiziario, ossia nell'ambito della Cassazione ("giudice naturale precostituito per legge" alla decisione del "ricorso"), invece nella previsione dell'art. 42, comma 2, della l. n° della l. n°69/2009 l'organo che decide "il giudizio" è sempre diverso da quello innanzi al quale è stato presentato il relativo atto in-

⁴⁶ cfr. SS.RR. n°23-QM/1999.

⁴⁷ Emblematica in tal senso, per non dire paradossale, è la ben nota vicenda del cumulo della IIS sulla **pensione** e sulla **retribuzione**, per la quale si sono avute ben tre pronunce delle SS.RR. : la sent. n°100-C/1994; la sent. n°39-40/1997 e la sent. n°1-QM/2000, a cui ha fatto seguito l'altrettanto ben nota vicenda (tuttora aperta) sul cumulo della IIS su **due pensioni** , per la quale si sono avute anche qui tre pronunce delle SS.RR. : n° 14-QM/2003, n°2-QM/2006 e n°1-QM/2009.

Attualmente, su tale ultima questione, pendono questioni di costituzionalità, rimesse dalla Sezione Giur. Reg. per la Toscana e dalla Sez. Giur. Reg. Piemonte con ordinanza –rispettivamente – n°49/2009 e n°22/2009.

⁴⁸ In dottrina si è sostenuto che, il "diritto vivente", ossia l' "interpretazione che risulti ampiamente condivisa dalla generalità dei giudici e fatta propria dalla Cassazione, viene assunta come significato obbiettivo della legge" e, in questa dimensione, costituisce finanche un limite per la Corte Cost. all'esercizio del suo potere di "reinterpretare" la norma. Cfr. L. Iannuccilli, "l'interpretazione secundum constitutionem", già citato.

⁴⁹ V., per ciò che attiene alla diversa portata delle due espressioni, SS.RR. n°29/1974.

troductivo⁵⁰.

La questione è tuttora aperta e non vi sono state pronunce delle Sezioni Riunite in proposito.

Le uniche che si registrano sono quelle che hanno escluso che la nuova normativa abbia inciso sulla portata del primo periodo dell'art. 1, comma 7, della l. n°19/1994, quanto all'efficacia vincolante per il solo "giudice a quo"⁵¹ (v. oltre).

§- VII) Il giudizio per la risoluzione delle questioni di massima e dei contrasti di giurisprudenza.

Da quanto detto finora, e segnatamente dal carattere di stretta pertinenza e rilevanza che la questione di diritto da rimettere alle valutazioni delle Sezioni Riunite deve avere per la risoluzione della causa che pende innanzi al "giudice a quo", deriva che il giudizio innanzi alle SS.RR. medesime si pone come un giudizio "incidentale", di tipo "parentetico", rispetto al giudizio principale sul fatto.

Da ciò le peculiarità proprie del giudizio innanzi alle SS.RR., in relazione :

- a)- ai soggetti legittimati alla sua attivazione ed all'ambito soggettivo del giudizio;
- b)- alle modalità processuali della attivazione stessa;
- c)- all'ambito e all'efficacia della decisione adottata dalle Sezioni Riunite.

§- VII a) Segue: i soggetti legittimati all'attivazione del giudizio.

Quanto ai soggetti legittimati a deferire alle SS.RR. le *questioni di massima e/o i contrasti di giurisprudenza*, la legge li individua espressamente nella Sezione presso cui pende la causa e nel Procuratore Generale^{52 53} ed ora anche nel Presidente della Corte dei conti.

L'esercizio del potere di deferimento può essere stimolato, in concreto, anche dalle parti della causa, nel senso che esse possono chiedere al Collegio ed ora anche al Presidente della Corte dei conti di rimettere una questione alle SS.RR., ma non possono esse, direttamente, operare il deferimento.

Il potere di deferimento, in sostanza, non è nella disponibilità delle parti private, secondo costante e risalente giurisprudenza delle SS.RR.⁵⁴.

Parte della dottrina⁵⁵ ha adombrato dubbi di legittimità costituzionale su

⁵¹ cfr. SS.RR. n°7-QM/ e n°8-QM2009.

⁵² Ma solo per i giudizi introdotti dopo la riforma della l. n°19/1994, che ha riconosciuto tale autonomo potere di deferimento al PG, ex SS.RR. n°27-QM/1996.

⁵³ Si ricorda, inoltre, che il PG è presente in tutti i giudizi innanzi alle SS.RR., per la risoluzione di questioni di massima e di contrasti giurisprudenziali, ivi compresi quelli che si riferiscono a materia pensionistica (civile, militare e di guerra) e non già solo alla materia della responsabilità, ex SS.RR. n°37-QM/1997, ed ha un'analogha competenza generale alla remissione delle questioni alle SS.RR. medesime (cfr., in tal senso, da ultimo SS.RR. n°5-QM/2008).

Sotto quest'ultimo aspetto, si ricorda che le modalità concrete con cui il PG deferisce la questione alle SS.RR. sono state chiarite dalle SS.RR. medesime proprio in un giudizio pensionistico, nel quale si è precisato che "la proposizione della questione da parte del PG deve essere effettuata con specifico atto notificato alle parti e non con memoria all'udienza, attesa la natura di giudizio incidentale che richiede il rispetto del contraddittorio" (cfr. SS. RR. n°19-QM/1998).

⁵⁴ Cfr. questione iscritta al n°4-SR/QM del 29/3/1994, conclusasi con un decreto del Presidente della Corte dei conti che ha respinto l'istanza prodotta da una parte privata di rimessione di una questione alle SS.RR. , nonché SS.RR. sent. n°23-QM/1998 e, recentemente, SS.RR. sent. n°6-QM/2009, che ha pure condannato la parte privata remittente alle spese legali a favore dell'Amministrazione controparte. .

⁵⁵ L. Cirillo già citato.

tale diversificata legittimazione di deferimento tra il PG e la parte privata, in relazione alle nuove disposizioni dell'art. 111 cost. sulla piena parità delle parti.

A me pare, tuttavia, che simili dubbi non abbiano ragione d'essere, posto che il PG esercita il cennato potere di deferimento non già nella veste di "parte", ma di organo che partecipa all'esercizio della funzione nomofilattica, espressa già dal ricordato potere di ricorrere "in via principale nell'interesse della legge", ex art. 6, comma 6, della l. n°19/1994.

D'altronde, in dottrina, si è anche sostenuto che "il potere di deferire questioni di massima assegnato al P.G. (sarebbe già) stato sostanzialmente riconosciuto conforme a Costituzione dalla Corte Cost. (con la sent. n°375/1996) che ha dichiarato inammissibili o non fondate le questioni (allora) proposte" ⁵⁶.

E' però evidente che queste considerazioni sul già avvenuto riconoscimento della "costituzionalità" della legittimazione del PG a deferire questioni di massima, non rilevano sul piano della diversa questione che si potrebbe ora porre in rapporto al nuovo testo dell'art. 111 Cost., introdotto - come noto - dopo la citata sent. n°375/1996 della Corte Cost.

Da sempre, invece, è stato escluso l'intervento di terzi nel giudizio innanzi alle SS.RR. per la risoluzione di *questioni di massima* e di *contrasti giurisprudenziali*, ex art. 78 R.D. n°1038/1933. E ciò anche quando coloro che vorrebbero intervenire fossero parti in cause che involgono analoghe problematiche di diritto e che, perciò, avrebbero senz'altro un evidente interesse all'intervento stesso.

Si è chiarito, invero, che la natura **incidentale**⁵⁷ del giudizio innanzi alle SS.RR. osta all'intervento, il quale, se ammesso, porterebbe a veder "travalicato il necessario potere di cognizione affidato al giudice naturale presso cui pende il giudizio" ⁵⁸.

§- VII b) Segue: modalità processuali dell'attivazione del giudizio.

Tralasciando i profili meramente adempitivi di introduzione del giudizio innanzi alla SS.RR. per la risoluzione di questioni di massime o di contrasti, quali quelli della necessità di notificare alle parti il decreto di fissazione di udienza, con possibile integrazione delle notifiche omesse a cura del PM ⁵⁹, ovvero quello - al quale si è già accennato - del deferimento da parte del PG mediante apposito atto da notificare alle parti del giudizio ("*e non già con semplice memoria o note di udienza*")⁶⁰, la giurisprudenza ritiene che il deferimento comporti la necessaria sospensione del giudizio principale, ex art. 295 cpc ⁶¹. Tanto, anche in relazione al carattere di stretta pregiudizialità che la questione "rimessa" riveste per la risoluzione del merito della causa⁶². E ciò, non

⁵⁶ cfr. F. Garri *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, già citato, pag. 595.

⁵⁷ Cfr. SS.RR. n° 2-QM/2009.

⁵⁸ Cfr. SS.RR. n°3-QM/1999.

⁵⁹ V. SS.RR. Ord. n°165/1994)

⁶⁰ cfr. SS.RR. n°19-QM/1998.

⁶¹ cfr., chiarissima in proposito SS. RR. n°24-QM/2006.

⁶² Anche la dottrina parla di "sospensione del giudizio in relazione al quale è stata proposta la questione di massima", con la precisazione che "è anche possibile la sospensione di altri giudizi nei quali sia presente la medesima questione"; v. F. Garri già citato, pag. 596.

solo quando trattasi di remissione da parte della Sezione innanzi alla quale pende la causa, ma anche quando trattasi di remissione da parte del PG ⁶³.

Da una simile impostazione, dovrebbe conseguire che il giudizio principale si estingua se non viene riassunto nel termine di legge, ex art. 307, comma 3, cpc.

Senonché, facendo leva sul carattere "parentetico" del giudizio innanzi alle Sezioni Riunite, si è ritenuto che esso non si diversifichi da quello "principale", nel quale si inserisce, precisandosi che esso "continua il giudizio principale": di qui la mancanza di un "onere di riassunzione, sanzionato a pena di estinzione", ex art. 297 cpc⁶⁴.

In realtà, sono state le stesse SS.RR. (in sede di appello, però, e non di nomofilachia) a chiarire che "in tema di riassunzione del giudizio contabile non incombe nessun onere alle parti, a seguito di una decisione su questione di massima da parte delle SS.RR.; e pertanto, in mancanza di riassunzione, deve escludersi sia l'estinzione del processo, sia l'abbandono, ex art. 75 R.D. n°1214/1934"⁶⁵.

Francamente, a me pare che, se si inquadra il fenomeno del deferimento alle SS.RR. nell'ambito dell'art. 295 cpc, abbia ragione quella parte della dottrina secondo cui l'onere di riassunzione, ex 307 cpc, "non può essere eluso"⁶⁶.

Peraltro, fino al 1998⁶⁷ si è ritenuto che il deferimento alle Sezioni Riunite della risoluzione di una questione di massima (o di contrasto di giurisprudenza) su un giudizio pendente innanzi ad una Sezione Territoriale (e quindi di I° grado) dovesse avvenire, a condizione di ammissibilità del deferimento stesso, previo consenso delle parti a rinunciare all'appello, ex 4, comma 3 della l. n°161/1953; norma ritenuta non abrogata dall'art. 1, comma 7, della l. n°19/1994 ⁶⁸.

La linea di fondo sottesa al cennato orientamento era alquanto chiara: il deferimento alle SS.RR., nel sistema della l. n°161/1953, era alternativo all'appello, allora affidato anch'esso alle SS.RR.; per ragioni di simmetria, il medesimo principio di alternatività doveva valere anche nel nuovo sistema introdotto dalla l. n°19/1994, che aveva tuttavia sottratto l'appello alle SS. RR., affidandolo alle tre neo-istituite Sezioni Centrali, con competenza estesa anche ai giudizi pensionistici.

In questo contesto, però, il meccanismo del "consenso" ha finito per dare copertura a beni-valori diversi tra loro:

a)– nel sistema della l. n°161/1953, infatti ha dato copertura al principio del *ne bis in idem*⁶⁹, evitando che le SS.RR. si pronunciasse due volte sulla medesima questione: una volta come organo della nomofilachia ed un'altra volta come organo di appello;

⁶³ cfr. SS.RR. n°11-QM/2007.

⁶⁴ Cfr. Sez. Giur. Reg. Umbria n°25-EL/2000.

⁶⁵ Cfr. SS.RR. n°41-A/1997, in Rivista Corte conti n°5/1997, pag. 88 (solo massima).

⁶⁶ Cfr., in termini, anche F. Garri, già citato, pag. 601.

⁶⁷ cfr. SS.RR. n°7-QM/1998, in Rivista Corte conti n°1/1998.

⁶⁸ Cfr. tra le tante, SS.RR. nn.12-QM e 18-QM/1995, nn. 22-QM, 23-QM e 28-QM/1996.

⁶⁹ cfr. SS.RR. n°7-QM/1998, già citata

b)– nel sistema della l. n°19/1994, invece, ha dato copertura al principio del doppio grado di giudizio, evitando il formarsi del “*giudicato interno*”, senza che le parti avessero concordemente e volontariamente rinunciato all’appello⁷⁰.

Ovviamente, in questo secondo sistema, il meccanismo del “consenso” ha –indirettamente – salvaguardato anche l’efficacia della sentenza delle SS.RR. sul giudizio *a quo*, in quanto la soluzione resa dalle SS.RR. medesime non poteva essere rivista dal giudice di secondo grado, qualora la sentenza (di primo grado) del giudice remittente fosse stata appellata⁷¹.

Con la sent. n°7-QM/1998, tuttavia, le SS. RR. hanno riesaminato “*funditus la questione, alla luce di alcune motivazioni* – hanno chiarito – *svolte dalla Corte cost. con la sent. n°375/1996*”.

In pratica, le SS.RR., nel rilevare che, a seguito dell’istituzione delle tre Sezioni di Appello, non si poteva più correre il rischio di far pronunciare due volte le SS.RR. medesime sulla stessa questione, hanno ritenuto non più necessario il consenso.

In tal modo, però, si è dato spazio ad un altro rischio: quello di consentire al giudice d’appello, titolare del gravame contro la sentenza (di primo grado) del giudice che aveva rimesso la questione di massima, di rivedere la soluzione data alla questione stessa dalle SS.RR. e di andare anche in contrario avviso ad essa.

La sentenza n°7-QM/1998, in verità, sul punto non è stata precisa.

In essa si legge: “*la sentenza delle SS.RR. emessa con riferimento ad una questione di massima sollevata in primo grado ha efficacia vincolante solo per il giudice remittente, con conseguente integrità di poteri decisorii del giudice d’appello, **escluso quello di deferire nuovamente la medesima questione negli stessi termini** alle SS.RR. medesime, essendosi già una volta pronunciate*”.

Il vincolo del giudice di appello di non riproporre “*la medesima questione negli stessi termini*” in cui l’aveva proposto il “*giudice a quo*”, in realtà, non implica necessariamente anche quello di non poter dissentire dal principio di diritto affermato dalle SS.RR.

In sostanza, nella sent. n°7-QM/1998, è mancato un espresso e chiaro riferimento all’effetto del “*giudicato interno*” che consegue dalle pronunce delle SS.RR., con carattere vincolante anche per il giudice di secondo grado, allorché decide il gravame proposto contro la sentenza del “*giudice a quo*” .

Un simile chiarimento, invece, è stato introdotto ora, che il problema si è posto in tutta la sua eclatanza, con le recenti sentenze nn. 11-QM/2007, 5-QM/2008 e 2-QM/2009.

Si ricorda, anzi, che la prima di esse è stata occasionata proprio dal dissenso manifestato dalla Sezione Siciliana d’Appello (v. la relativa sent. n°253/A/2007) al principio di diritto affermato dalle SS.RR. con la sent. n° 5-QM/2006, condiviso dalla Sezione Territoriale per la Sicilia, quale “*giudice a quo*” che aveva rimesso la questione alle SS.RR. medesime (v. la relativa sent. n°3623/2006).

⁷⁰ Cfr. F. Garri, già citato, pag. 598-600

⁷¹ cfr. ancora Garri, richiamato nella nota precedente.

L'attitudine delle sentenze che definiscono le *questioni di massima* ed i *contrastii giurisprudenziali* a formare "*giudicato interno*", espressamente affermata di recente, ha comportato anche un importante chiarimento sui rapporti che intercorrono tra la Costituzione nel "*giudizio a quo*" e la Costituzione nel "*giudizio ad quem*", innanzi alle SS.RR. .

In pratica, secondo le SS.RR., la denegata Costituzione nel giudizio di primo grado di una parte essenziale del rapporto pensionistico (ossia dell'INPDAP), non implica necessariamente un'automatica impossibilità della medesima parte di costituirsi innanzi alle SS.RR., seppur al solo fine di assicurare – appunto – il vincolo di "*giudicato interno*" che discende dalle sentenze delle SS.RR. stesse⁷².

Ovviamente, ciò non incide in alcun modo sul rapporto processuale di primo grado, hanno pure chiarito le SS.RR., nel senso che il giudice remittente "*resta del tutto libero di revocare, se ritiene, o di confermare la denegata Costituzione in giudizio, dopo la definizione della deferita questione di massima*".

§-VII c) Segue: ambito ed efficacia della decisione adottata dalle Sezioni Riunite nel diritto vivente ante art. 42, comma 2, della l. n°69/2009..

La stretta correlazione del giudizio innanzi alle SS.RR. con il giudizio *a quo*, e la fondamentale funzione di nomofilachia alla quale esso attende, hanno portato all'affermazione secondo cui: "*il giudizio in sede di soluzione di questione di massima ha per oggetto esclusivamente la risoluzione del punto di diritto (rimesso) e prescinde e si distacca dalle altre questioni legate alla causa, in relazione alla quale è sorta la questione di massima*"⁷³.

Per tal via, l'ambito proprio del giudizio innanzi alle SS.RR. resta limitato al solo *punto di diritto su cui si basa la questione rimessa*, così che nel corso del giudizio stesso non possono essere affrontate "*questioni diverse*" da esso né possono essere assunti "*provvedimenti che solo il giudice investito dell'esame del caso concreto* (ossia il giudice del merito) è *legittimato a pronunciare*"⁷⁴.

Alla stregua di questa impostazione, la giurisprudenza ha escluso la proposizione innanzi alle SS.RR. di "*questioni ed eccezioni proprie del giudizio di merito*", ivi comprese finanche quelle "*attinente alla giurisdizione*" ed alla "*valutazione di una situazione processuale concreta, (quale) l'ammissibilità dell'originario atto di citazione*"⁷⁵.

Nella medesima ottica, inoltre, è stata esclusa la proponibilità di questioni di costituzionalità⁷⁶.

In verità, tale ultimo orientamento è stato recentemente mitigato.

Si è, infatti, chiarito che esso aveva semplicemente inteso "*escludere che le SS. RR. (potessero) proporre questioni di costituzionalità su questioni riservate alla decisione del giudice del fatto*", per cui non poteva certo escludersi

⁷² Cfr. SS.RR. n°7-QM/2009.

⁷³ Cfr. SS.RR. n°14-QM/1998, in Rivista Corte conti n°4/1998, pag. 51 e ss., nonché, in termini, SS.RR. n°7-QM/2009

⁷⁴ Cfr. SS.RR. n°24-QM/1996.

⁷⁵ Cfr. ancora SS.RR. n°14-QM/1998

⁷⁶ Cfr., oltre alla già citata SS.RR. n°14-QM/1998, anche sent. nn.5-QM ed 8-QM/2003, nonché 2-QM/2006

anche *“la proponibilità delle questioni (che) attengono a materie relative al rito incidentale o comunque di stretta pertinenza dell’organo nomofilattico, quali la costituzionalità della norma da interpretare”*⁷⁷.

Nel solco di tale mutato orientamento, le SS.RR. hanno –ancora più di recente– dichiarato manifestamente infondata una questione di costituzionalità dedotta innanzi al giudice *a quo*, ma attinente alla norma da interpretare⁷⁸ per la definizione della deferita questione .

D’altro canto, la stessa Corte Cost., con la ricordata sent. n°375/1996, aveva anche avuto modo di chiarire come vi fossero questioni di legittimità costituzionale che potevano trovare la loro *“sede”* di emersione e di concreta rilevanza solo nel giudizio innanzi alle Sezioni Riunite, *“al momento della verifica da parte di queste ultime dei presupposti della propria competenza”*.

Delimitato l’ambito della decisione delle SS.RR. al solo *principio di diritto* che si intende chiarire con la *questione* rimessa, va sottolineato che la decisione stessa ha valore vincolante solo (si ripete: solo) per il giudizio *a quo*, seppur estendendo il suo effetto all’appello, sub specie di *“giudicato interno*, come detto poc’anzi.

Per i giudizi diversi da quello dal quale promana il deferimento, invece, la decisione delle SS.RR. ha un valore puramente orientativo, ovvero *“rappresenta un precedente giurisprudenziale dotato di particolare autorevolezza, rispetto al quale tuttavia possono anche essere sviluppate nuove e diverse argomentazioni in contrario”*⁷⁹.

Va da sé che chi *“ritenga di accedere ad una interpretazione diversa, comunque possibile in ragione del principio del libero convincimento, deve tuttavia esaminare compiutamente gli argomenti adottati nella pronuncia delle SS. RR. ed eventualmente contrastarli con deduzioni innovative”*⁸⁰

Ebbene, recentemente, il descritto equilibrio tra le Sezioni della Corte dei conti sul concreto esplicarsi della funzione nomofilattica interna , affidato alle SS.RR., è stato turbato dalla posizione della Sezione Siciliana d’Appello che, per deferimenti operati dal PG su cause pendenti innanzi ad essa, si è rifiutata di sospendere il giudizio e di trasmettere gli atti alle SS.RR..

In pratica, la predetta Sezione d’Appello ha definito il giudizio senza attendere la pronuncia delle SS.RR., così da determinare le condizioni per una declaratoria di inammissibilità della questione deferita dal P.G., per sopravvenuta carenza di interesse in concreto alla relativa pronuncia⁸¹ .

Un siffatto atteggiamento, apertamente definito di *“ribellione preventiva”* dalle stesse SS.RR.⁸² , ha comportato l’enunciazione d’ufficio, da parte delle SS.UU. della Cassazione, del seguente *principio di diritto nell’interesse della legge*, ex art. 363, comma 3, cpc : *“Qualora il Procuratore Generale presso la Corte dei conti richieda alle SS.RR. della Corte stessa la risoluzione di una questione di massima, il giudice della causa in relazione alla quale la questione è*

⁷⁷ Cfr. SS.RR. n°5-QM/2008.

⁷⁸ Cfr. SS.RR. n°7-QM/2009.

⁷⁹ Cfr. ancora SS.RR. n°5-QM/2008.

⁸⁰ Cfr. ancora SS.RR. n°5-QM/2008.

⁸¹ Cfr. SS.RR. n°9-QM ed 11-QM/2007.

⁸² Cfr. SS.RR. n°9-QM/2007.

*stata sollevata non può rifiutare la trasmissione del fascicolo processuale alle suddette Sezioni e non può decidere senza attendere la pronuncia di detto organo*⁸³.

Interessante rilevare come la Suprema Corte, nell'evidenziare che *"la decisione della Sezione di Appello di non trasmettere il fascicolo processuale alle SS.RR. e di decidere la controversia ha avuto l'effetto di impedire al PG presso la Corte dei conti ed alle SS.RR. l'esercizio di un potere loro assegnato dalla legge processuale"*, ha considerato *"del tutto priva di fondamento"*, e dunque nulla, *"la decisione della Sezione d'Appello che ha determinato tali conseguenze"*.

Le disposizioni introdotte dall'art. 42, comma 2, della l. n°69/2009 costituiscono, ora, una occasione per meglio coniugare i valori della *"uniforme interpretazione della legge"* e del *"libero convincimento del giudice"*, non sempre pienamente collimanti, eppure coesenziali alla *"amministrazione della giustizia"*, ex art. 101 Cost.

⁸³ Cfr. SS.UU. Cass. sent. n°28653/2008, in Rivista Corte conti n° 6/2008, pag. 191, con nota di A. Ciaramella.