

¹ **L'appello delle sentenze della Corte dei Conti*** di Fulvio Maria Longavita²

§- I) Premessa ; §- II) Profili storici e disciplina normativa dell'Appello innanzi alla Corte dei conti; §- III) La fase introduttiva del giudizio di appello; §- IV) Segue: La fase introduttiva del giudizio di appello in relazione al tipo di sentenza da impugnare; §- V) Il principio dell' *onere dell'impugnazione* e la sua concreta attuazione attraverso l'appello *principale* e l'appello *incidentale*; §- VI) Segue l'appello *principale* e l'appello *incidentale*; §- VII) Il c.d. *condono contabile*, ovvero la *definizione agevolata della causa in appello*; §- VIII) La rimessione al giudice di primo grado; §- IX) L'appello innanzi alla Corte dei conti come possibile forma di nomofilachia *intermedia*; §- X) Le impugnative avverso le deliberazioni delle Sezioni di controllo (cenni).

§- I) Premessa

L'incontro di oggi chiude il corso concernente "*Le funzioni della Corte dei conti*", durante il quale si è parlato sia delle funzioni di controllo, che di quelle giurisdizionali.

Nell'incontro di oggi, ci occuperemo essenzialmente dello sviluppo processuale, nel secondo grado di giudizio, delle materie su cui giudica la Corte dei conti, ossia dell'appello.

In questo ambito, peraltro, verranno toccate principalmente le peculiarità proprie del giudizio d'appello innanzi alla Corte dei conti, rispetto a quello di rito comune, cercando di spiegarne le ragioni, le caratteristiche e le finalità .

§- II) Profili storici e disciplina normativa dell'appello innanzi alla Corte dei conti.

II-a) – Nella sua genesi, l'appello innanzi alla Corte dei conti è stato concepito come un rimedio specifico per le sole sentenze in materia di "conti" (art. 27-42 del R.D. n. 1038/1933) e di *responsabilità* (ex artt. 43-51 del R.D. n. 1038/1933), ivi comprendendo anche quella particolare forma di responsabilità che si esprime nei "giudizi ad istanza di parte" (ex artt. 52-58 del R.D. n. 1038/1933), con i quali non già il P.M. contabile, ma una parte privata (per lo più agenti contabili) chiede un accertamento negativo (totale o parziale) di responsabilità.

Stabiliva, infatti, l'art. 67 del T.U. delle *Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti* (R.D. n. 1214/1934): "Contro le decisioni di prima istanza in materia di **conti giudiziali o** riguardanti controversie **comunque attinenti alle gestioni contabili e nei giudizi di responsabilità** [.....] è ammesso l'appello alle Sezioni riunite della Corte dei conti nel termine di trenta gg., purché la somma oggetto della domanda giudiziale superi le £ 2.000. L'appello è concesso senza limiti di somma anche al P.M".

In sostanza, nella disciplina degli anni '30, l'appello avverso le sentenze di primo grado era ammesso solo contro le decisioni in materia di responsabilità (amministrativa e/o contabile), ed era escluso per le decisioni in materia di pensione (v. molto chiaramente art. 3 del precitato T.U.).

Da notare che all'epoca:

* Estratto dallo schema commentato per l'incontro di studio del 20 gennaio 2014 del corso di formazione per funzionari sul tema "*Le funzioni della Corte dei conti*" tenuto presso l'Istituto Regionale di Studi Giuridici Arturo Carlo Jemolo di Roma.

**Consigliere della Corte dei conti.

1) l'appello, per la parte privata, evidentemente condannata o comunque non pienamente soddisfatta nelle ragioni prospettate, era soggetta al superamento del limite di valore di £ 2.000;

2) l'appello del P.M., invece, non era soggetto ad alcuna limitazione di valore;

3) il termine per appellare era di 30 gg.;

4) l'organo interno, competente all'appello erano le Sezioni riunite in sede giurisdizionale (v. ancora artt. 3 e 67 del ripetuto T.U.).

5) le Sezioni di primo grado, immediatamente prima della riforma che ha portato al decentramento della giurisdizione contabile negli '90, erano nove, di cui due (I[^] e II[^] ordinarie) si occupavano di giudizi in materia di responsabilità amministrativa e/o contabile e ben sette sezioni si occupavano dei giudizi in materia di pensione: a) cinque Sezioni Speciali per le pensioni di guerra, b) una Sezione (la III[^] Ordinaria) per le pensioni Civili; c) una Sezione (la IV[^] Ordinaria) per le pensioni militari.

II-b) – Con la riforma degli anni '90 (leggi nn. 19-20/1994 e l. n. 639/1996), che ha portato al decentramento della giurisdizione mediante la costituzione di Sezioni territoriali (una per ogni Regione), il quadro organizzativo generale della Corte, nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, è cambiato radicalmente e, con esso, anche quello dell'appello.

In pratica:

a) le vecchie sezioni pensionistiche sono state "soppresse" (v. art. 1, comma 8, della l. n. 19/1994), ed i giudizi pendenti innanzi ad esse sono stati devoluti, per competenza territoriale, alle neoistituite Sezioni regionali, secondo il criterio di collegamento della residenza del ricorrente (v. art. 6 della l. n. 19/1994), quali *giudice di primo grado* anche nelle materie di responsabilità;

b) le due vecchie Sezioni I[^] e II[^] Giurisdizionali Ordinarie contabili sono divenute "*Sezioni Giurisdizionali Centrali*" d'appello (ex art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994) con competenza promiscua (in materia pensionistica e di responsabilità) e ad esse se ne è aggiunta una Terza, con identica competenza (v. art. 1, comma 3, della l. n. 639/1996);

c) il termine per l'appello, ammesso senza più limiti di valore per entrambe le parti, è stato elevato a 60 gg. (v. art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994);

d) l'appello è stato ammesso anche contro le sentenze in materia di pensione, ma solo per *motivi di diritto*, con la precisazione che "costituiscono questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio ... e quelle relative alla classifica o all'aggravamento" (ex art. 1, comma 1, della l. n. 639/1996);

e) è stata prevista una Sezione d'appello *ad hoc* per le "sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana" (ex art. 1 comma 1, della l. n. 639/1996);

f) le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, già – come detto – organo d'appello, sono divenute giudici dei "conflitti di competenza" e delle "questioni di massima" (ex art. 1, comma 7, della l. n. 19/1994).

II-c) – L'assetto organizzativo della giurisdizione della Corte dei conti realizzato negli anni '90 è sostanzialmente rimasto immutato fino alla fine del 2012, allorché, con l'art. 3, comma 1, lettera *r*, il d.l. n. 174/2012 (convertito

dalla l. n. 213/2012), è stato previsto uno speciale rimedio giurisdizionale contro le **deliberazioni** delle Sezioni territoriali di Controllo di "approvazione o di diniego" del piano di riequilibrio pluriennale degli enti locali che versano in condizioni di "squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario", ex art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali – tuel), nel testo introdotto dal precitato art. 3, comma 1, lettera r), del d.l. n. 174/2012.

In realtà, le disposizioni del ripetuto art. 3, comma 1, lettera r) hanno stabilito, al comma 5 dell'art. 243-*quater* tuel da esse stesso introdotto, che le predette deliberazioni sul piano di riequilibrio possono essere "impugnate entro 30 gg, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in Speciale Composizione, che si pronunciano nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 gg. dal deposito del ricorso".

Le stesse disposizioni del comma 5 dell'art. 243-*quater* appena menzionate, inoltre, hanno attribuito alle "medesime Sezioni riunite, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva", anche la cognizione dei "ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di Rotazione di cui all'art. 243-*ter*" tuel (introdotto dal più volte menzionato art. 3 del d.l. n. 174/2012).

Per tal via, accanto alle Sezioni riunite **Ordinarie** della Corte dei conti, composta da magistrati che esercitano funzioni giudicanti e che si pronunciano sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima, è stata istituita un'articolazione **Speciale** (o se si vuole in "speciale composizione") delle medesime Sezioni riunite, composta in misura paritaria da magistrati che esercitano funzioni giudicanti e funzioni di controllo e che si pronunciano sulle indicate **deliberazioni** delle Sezioni di controllo relative ai "piani di riequilibrio" degli enti locali e sui provvedimenti di "ammissione al fondo di rotazione"³.

A tale competenza delle Sezioni riunite in *speciale composizione* si è, poi, aggiunta quella sui ricorsi "avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009" (v. art. 1, comma 169, l. n. 228/2012) ed avverso le **deliberazioni** delle Sezioni di Controllo relative alla "certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati nei contratti di lavoro subordinato presso le fondazioni lirico-sinfoniche e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (v. art. 11, comma 19, del d.l. n. 91/2013, convertito dalla l. n. 112/2013).

Una valutazione complessiva della nuova competenza assegnata alle Sezioni riunite porta subito a rilevare come la stessa, sebbene si esprima con il medesimo procedimento (*ad istanza di parte*), investa comunque atti alquanto diversi tra loro, per natura e funzione.

Da un lato, infatti, le Sezioni riunite in speciale composizione giudicano sui ricorsi avverso i "provvedimenti" di ammissione al fondo di rotazione ed avverso gli "atti" ricognitivi dell'ISTAT, ossia avverso atti aventi natura e funzione amministrativa; dall'altro lato, invece, giudicano sui ricorsi avverso le "**deliberazioni**" delle Sezioni di Contro relative alle ai "piani di riequilibrio" degli enti

³ Sulla natura delle Sezioni riunite in speciale composizione, quale articolazione delle Sezioni riunite ordinarie, v. SS. RR. sent. n. 5-EL/2013

locali ed alla "certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati nei contratti di lavoro subordinato presso le fondazioni lirico-sinfoniche".

Ebbene, con riferimento alla nuova competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite sui ricorsi contro le **deliberazioni** delle Sezioni di Controllo, tra gli addetti ai lavori si è parlato di un sorta di "appello" giurisdizionale sull'attività del controllo, stante la natura non propriamente amministrativa delle ricordate deliberazioni, incardinata in un'attività magistratuale para-giurisdizionale, da organi terzi e neutrali, al servizio dello Stato-Comunità e delle sue articolazioni territoriali, ex art. 5 e 114 Cost..

Questa nuova competenza della Corte dei conti esprime, ad avviso dello scrivente, una funzione in parte giurisdizionale ed in parte di controllo – ossia, formalmente giurisdizionale e sostanzialmente di controllo – alla quale è stata data copertura processuale mediante il "*giudizio ad istanza di parte*", di cui all'art. 58 del R.D. n. 1038/1933, per ragioni puramente pratiche.

Un simile procedimento può, volendo, anche essere "pensato" come un appello, a condizione che non si perda di vista il valore puramente descrittivo delle categorie che andranno ad elaborarsi su di esso, ontologicamente diverse da quelle proprie dell'appello *stricto iure*.

II-d) – La descritta evoluzione organizzativa dell'appello e, più in generale, dei giudizi innanzi alla Corte dei conti, è stata accompagnata, sul piano della disciplina e delle regole applicabili ai giudizi medesimi, essenzialmente dalla evoluzione che si è avuta nell'ambito delle disposizioni di rito comune.

Al di là di qualche regola specifica, propria dell'appello innanzi alla Corte dei conti, infatti, la gran parte delle disposizioni che disciplinano il procedimento di secondo grado sono quelle generali, applicabili in forza del rinvio dinamico operato dall'art. 26 del regolamento di procedura approvato con il r.d. n. 1038/1933: "nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme ed i termini della procedura civile, in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento".

A grandi linee, può dirsi che la tendenza è stata quella di uniformare la disciplina dell'appello innanzi alla Corte dei conti alle regole generali, così che l'archetipo del relativo giudizio corrisponde a quello di rito comune per: a) fase introduttiva del giudizio, b) fase dibattimentale e c) fase decisoria.

Non mancano, tuttavia, istituti e regole proprie dell'appello innanzi alla Corte dei conti, in larga parte legate alla materia trattata, sia per le pensioni che per la responsabilità.

In particolare, quanto ai giudizi d'appello in materia di responsabilità, un forte condizionamento sull'andamento concreto della causa è dato dalla presenza necessaria del P.M. contabile, nonché dalla frequente presenza di una molteplicità di convenuti, chiamati – ognuno – per uno specifico *petitum sostanziale*, e – dunque – per una diversa *causa petendi* e per una quota-parte soltanto del danno addebitato, oltre che – a volte – anche per un diverso "titolo", come nell'ipotesi di responsabilità sussidiaria.

La trattazione che segue, ovviamente, si soffermerà particolarmente sugli aspetti peculiari del giudizio di appello innanzi alla Corte dei conti.

§- III) La fase introduttiva del giudizio di appello.

E' bene chiarire subito che quando si parla di appello, nei giudizi innanzi

alla Corte dei conti, il riferimento va all'appello in materia di responsabilità, quale giudizio di secondo grado che investe pienamente ed integralmente le soluzioni date dal giudice di primo grado, in fatto ed in diritto, essendo l'appello stesso ammesso, in questa materia, sia per motivi di diritto che di fatto, con un effetto devolutivo pieno e completo, nei limiti ovviamente stabiliti dalle parti con i motivi di impugnazione e con le relative eccezioni.

E ciò ben diversamente che nella materia pensionistica, dove l'appello è limitato – come accennato - ai soli "motivi di diritto", con la precisazione che "costituiscono questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni" (ex art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994, nel testo sostituito dall'art. 1 della l. n. 639/1996).

Trattasi, quanto a queste ultime, della maggior parte delle questioni che si individuano nelle c.d. *pensioni privilegiate* (ordinarie, tabellari e di guerra) e che, volutamente, il legislatore ha tagliato fuori dall'appello, posto che la maggior parte di esse riflettono forme di errata applicazione delle tabelle pensionistiche o delle regole sulla dipendenza che, di per sé, rientrerebbero nella categoria logico-giuridica della "**violazione di legge**" e darebbero luogo ad appelli per "motivi di diritto" e che, invece, il legislatore ha qualificato come "questioni di fatto".

Da notare che la norma ha superato anche il vaglio di costituzionalità (v. Corte Cost. Ord. n. 84/2003).

Da notare, inoltre, che nei giudizi in materia pensionistica, dal 1994, è venuta meno la figura del P.M..

L'art. 6, comma 6, della l. n. 19/1994, infatti, ha "abrogato le disposizioni che preved[evano] e disciplina[vano] le conclusioni e l'intervento del Procuratore Generale [in tali] giudizi", facendo "salvo il potere dello stesso di ricorrere in via principale nell'interesse della legge"⁴.

⁴ Sul valore da dare al ricorso del Procuratore *nell'interesse della legge*, v. sent. n. 15-QM/2003, pubblicata in Rivista Corte conti n. 4/2003, pag. 65 e ss.

Secondo le Sezioni riunite il *ricorso nell'interesse della legge* ex art. 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 –si è precisato – 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 Procuratore Regionale che lo esercita innanzi alla Sezione territoriale presso il quale è incardinato, mentre in appello spetta al Procuratore Generale;

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

Tanto premesso, è bene chiarire che la fase introduttiva del giudizio di appello, formalmente segnata dalla notifica del gravame alla controparte⁵ entro il termine stabilito dalla legge, cui segue il deposito del gravame notificato nella segreteria della Sezione, in realtà inizia già con il deposito della sentenza di primo grado.

E' già in questo momento, infatti, che le parti valutano la strategia da tenere sull' ulteriore andamento processuale della causa, dopo la sentenza di primo grado. E ciò vale particolarmente per la Procura, quale parte indefettibile del giudizio di appello, in quanto attore necessario nel giudizio di primo grado.

In relazione al livello di soddisfazione della propria domanda ed in relazione anche al grado di solidità argomentativa della motivazione ed all'intrinseca bontà della sentenza, invero, la Procura valuta non solo se impugnare o meno, ma anche se – escluso un suo appello "principale" – notificare la sentenza alla controparte, ossia alla parte privata, per far scattare il c.d. *termine breve* di 60 gg per appellare (ex art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994, come sostituito dall'art. 1 della l. n. 639/1996), o attendere il termine lungo di un anno, così modulando nel tempo anche il suo interesse ad un eventuale appello *incidentale* (ex art. 103 e 66, comma 1, del R.D. n. 1038/1933, ed artt. 333-334 cpc).

Da quest'ultimo punto di vista, si ricorda che – in tesi – l'interesse ad impugnare può sorgere anche per effetto dell'impugnativa della controparte, com'è nel caso del c.d. *appello incidentale tardivo*, ex art. 334 cpc..

E così, la Procura che vede accolta la quasi totalità della propria istanza risarcitoria, di solito si asterrà dal fare appello, ma se l'appello viene proposto dalla controparte (soccumbente in primo grado), allora la Procura, nel costituirsi, potrà anche pensare di proporre appello incidentale, per tentare di veder accolta in appello quella parte (più o meno importante) della domanda risarcitoria di primo grado non soddisfatta.

Dall'angolo di visuale della Procura, che è portatrice dell'interesse d'azione, in effetti, le ipotesi di sviluppo del giudizio dopo la sentenza di primo grado possono esser le più varie, in quanto si combinano insieme tra loro le valutazioni sui seguenti tre aspetti fondamentali: a) **piena fondatezza/infondatezza** dei profili –processuali e/o sostanziali – della sentenza di primo grado; b) **parziale fondatezza/infondatezza** della sentenza; c) **immediatezza o meno dell'interesse all'appello** e, nel secondo caso, subordinazione dell'interesse all'appello all'accoglimento dell'appello della controparte (c.d. *appello condizionato*).

Dall'angolo di visuale della parte privata, invece, le opzioni valutative, sostanzialmente si riducono a due, in relazione al fatto che sia stata assolta o condannata, con possibile estensione ad una terza ipotesi, costituita dalla condanna ad una somma alquanto modesta.

In ipotesi di assoluzione e/o di condanna lieve, può anche per essa (parte

⁵ Si ricorda che la vecchia disposizione dell'art. 5 del R.D. n. 1038/1933 che - relativamente alla Procura - equiparava il deposito dell'appello nella Segreteria della Sezione alla notifica, è stata ritenuta abrogata dalle nuove disposizioni sull'appello, di cui all'art. 1, commi 5-5bis, della l. n. 19/1994, nel testo modificato dalla l. n. 639/1996, così che ora si ritiene necessaria la notifica dell'appello alla Procura, alla quale far poi seguire il deposito dell'appello stesso nella Segreteria della Sezione, entro 30 gg. dalla predetta notifica (v. SS. RR. n. 3/1998).

privata) determinarsi un interesse non immediato all'impugnativa, magari condizionato all'appello della Procura.

§- IV) Segue: La fase introduttiva del giudizio di appello, in relazione al tipo di sentenza da impugnare.

L'ipotesi più semplice e lineare, sul piano logico e degli interessi da bilanciare, ovviamente è quella che si riferisce alla piena fondatezza/infondatezza delle ragioni poste a fondamento dell'assetto di interessi definito con la sentenza di primo grado.

A fronte di una sentenza del genere (pienamente fondata o, all'opposto, totalmente infondata), possono verificarsi le seguenti ipotesi:

a-1) nel caso di piena fondatezza delle ragioni della sentenza, che ha integralmente accolto le tesi della Procura, non è nemmeno teorizzabile un appello da parte della Procura medesima, per carenza assoluta di interesse, ex art. 100 cpc la Procura (salvo l'ipotesi, alquanto rara, dell'*appello condizionato*), e semmai si avrà l'appello della parte privata, la quale potrà addivenire al secondo grado anche solo per fruire dell'istituto della definizione agevolata della causa (c.d. *condono erariale*), ex art. 1, commi 231, 232 e 233, della l. n. 266/2005 (v. oltre, paragrafo VII).

a-2) Nel caso di piena fondatezza delle ragioni della sentenza, che però ha respinto le richieste dell'accusa, la Procura – in tesi – avrebbe anche un certo interesse all'appello, sotto il profilo del possibile ribaltamento dell'esito del giudizio, in secondo grado. Resta però il fatto che se la sentenza di primo grado è ben argomentata ed è intrinsecamente corretta, l'appello della Procura finirebbe per esporre l'ente di appartenenza dei convenuti (assolti in primo grado), che di solito è l'ente danneggiato, all'ulteriore esborso delle spese legali, qualora – come prevedibile – la sentenza gravata venisse confermata, stante la sua sostanziale correttezza.

In casi del genere, da quando è stato previsto il rimborso delle spese legali ai convenuti assolti,⁶ si assiste in concreto ad un atteggiamento prudentiale della Procura, anche al fine di evitare che sia proprio la Procura stessa ad aggravare la posizione economico-patrimoniale dell'Ente nel cui interesse ha agito.

a-3) Nel caso di sentenza non adeguatamente motivata o intrinsecamente lacunosa e, dunque, suscettibile di riforma in appello, ma che ha accolto integralmente le tesi della Procura, allora la Procura medesima non ha un interesse immediato e diretto all'appello, ex art. 100 cpc, ma lo può avere solo in sede di appello *incidentale*, in relazione agli spazi della propria tesi non condivisa dal giudice di primo grado, che potrebbero dare forza, consistenza e fondamento all'assetto sostanziale di interessi fissato nella sentenza (si pensi ad una sentenza che non motiva bene l'accoglimento delle tesi della Procura, comunque fondata in fatto, e che la Procura intende difendere, mettendo in rilievo aspetti delle sue tesi poco considerate dal giudice di primo grado).

⁶ V. art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 543/1996, convertito in l. n. 639/1996, autenticamente interpretato dall'art. 10-bis, comma 10, del d.l. n. 203/2005, convertito in l. n. 248/2005, nel testo modificato dal comma 30-quinquies dell'art. 17 del d.l. n. 78/2009, convertito in l. n. 102/2009.

Ovviamente, la posizione si ribalta nel caso in cui la sentenza di primo grado abbia accolto le tesi della difesa del convenuto, ma con ampi margini di approssimazione e lacunosità.

a-4) Nel caso, infine, di sentenza assolutamente infondata e che respinge la domanda risarcitorie della Procura, allora la Procura ha ovviamente un interesse pieno ed immediato, sostanziale e processuale, all'appello e non potrà fare altro che gravarsi contro una sentenza del genere, prevedibilmente con un *appello principale*, ex art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994, come sostituito dall'art. 1 della l. n. 639/1996.

Anche in questo caso la situazione si ribalta se la sentenza assolutamente infondata accoglie la domanda risarcitoria della Procura, stante l'interesse pieno ed immediato della parte privata all'impugnativa.

Così delineata la casistica delle possibili soluzioni connesse ad una sentenza che accolga o respinga integralmente le istanze risarcitorie della Procura, a ben altra considerazione si prestano le sentenze che accolgono solo in parte la domanda attrice, respingendola per la restante parte.

In casi del genere, le possibili ipotesi valutative per l'ulteriore corso della causa si moltiplicano notevolmente, in relazione sia del grado di fondatezza delle linee ragionative seguite dal giudice di prime cure, sia del grado di opportunità di provocare un appello proprio del convenuto o dei convenuti parzialmente soccombenti su *capi* diversi da quelli impugnati dalla Procura, così da rimettere in discussione il tutto.

Nel caso di sentenza che accoglie solo in parte la domanda attrice, in realtà, le valutazioni sulle possibili condotte processuali da tenere sono talmente variegata e numerose da non consentire neanche uno sviluppo classificatorio delle stesse.

In via puramente teorica, può dirsi che la "soluzione ideale" per le parti dovrebbe essere quella che trova un punto di equilibrio tra l'accettazione dell'assetto di interessi in concreto realizzato dalla sentenza, controbilanciato dalla mancata piena soddisfazione della propria linea processuale, ed il rischio di peggiorare questo assetto, nel tentativo di giungere alla piena soddisfazione della propria istanza processuale (risarcitoria, per la Procura; assolutoria, per la parte privata).

Per meglio comprendere la delicatezza del profilo valutativo della sentenza di parziale accoglimento dal lato dell'accusa, ai fini della eventuale proposizione di un appello, è bene sottolineare che la pretesa risarcitoria della Procura, nella sua struttura minima, si articola sempre e comunque in almeno in tre sub-richieste di condanna.

La prima è la "domanda risarcitoria principale", che attiene al pagamento della sorte capitale del danno.

La seconda è la domanda risarcitoria accessoria, che attiene al pagamento degli "interessi e della rivalutazione monetaria" sulla sorte capitale del danno.

La terza, infine, è la richiesta di condanna alle spese di giudizio, a favore dello Stato che le ha anticipate, del tutto consequenziale all'affermazione di responsabilità del convenuto⁷.

⁷ Da notare che la c.d. *soccombenza virtuale*, concerne proprio l'ipotesi in cui il convenuto ha pagato spontaneamente, nel corso del giudizio, la sorte capitale ed i relativi oneri riva-

La pratica, peraltro, insegna che sovente anche la *domanda principale* della Procura può, a sua volta, articolarsi in una pluralità di domande al pagamento della *sorte capitale*, potendo confluire nel medesimo giudizio (e, prima ancora, nel medesimo atto di citazione) una pluralità di danni ed anche una pluralità di convenuti.

Ognuna delle pretese risarcitorie dedotte in giudizio (per sorte e/o interessi e rivalutazione monetaria e/o per le spese del giudizio), processualmente finisce per costituire un *capo* della sentenza, suscettibile di autonoma soluzione, rispetto alle altre (se si escludono i naturali vincoli di accessorietà unilaterale, con la conseguente possibilità di condannare solo al pagamento della sorte, abbuonando gli interessi e la rivalutazione monetaria), e perciò suscettibili di autonomo appello, parziale rispetto agli altri *capi* della medesima sentenza.⁸

Per quanto possa essere lineare e semplice la domanda risarcitoria della Procura, pertanto, si avranno sempre e comunque le tre, cennate sub richieste, articolate per : a) sorte capitale, b) interessi e/o rivalutazione monetaria del

lutativi (per interessi e rivalutazione monetaria in senso stretto) e ciò non di meno il giudice deve accertare la fondatezza della domanda attorea, per la condanna alle sole spese di giudizio, dando luogo ad una mera delibazione della causa e , quindi, ad una condanna del tutto "virtuale".

In pratica, il giudice, a fronte del pagamento della sorte e degli interessi con la rivalutazione monetaria, non può dichiarare "cessata la materia del contendere", perché resta pur sempre la domanda della Procura alla condanna delle spese di giudizio (v. tra le tante, Cass. Sez. III[^] n. 21244/2006 e Cass. Sez. Lav. n. 11494/2004, nonché Corte conti Sez. III[^] Centr. App. n. 385/2010).

⁸ Si ricorda che il principio di *disponibilità dell'oggetto del giudizio*, che impone una perfetta "corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato" (ex art. 112 cpc), nell'appello si specifica, per l'effetto devolutivo che gli è proprio, nella regola del *tantum devolutum quantum appellatum*.

Di qui la duplice conseguenza: a) dell' "*acquiescenza* (tacita) *alle parti della sentenza non impugnata*", ex art. 329, comma 2, cpc; b) della "*decadenza*" dalle domande e dalle eccezioni non accolte dalla sentenza di primo grado, da intendersi come "*rinunciate, se non riproposte espressamente in appello*", ex art. 346 cpc.

Il combinarsi dell'effetto devolutivo, legato alla *parte* della sentenza di primo grado impugnata (ex citato art. 329, comma 2, cpc), con la specificazione dei motivi di appello (ex art. 342) segna il *thema decidendum* dell'appello stesso, e dunque l'ambito di intervento del giudice di secondo grado, in rapporto al quale va – a sua volta – valutato l'effettivo interesse dell'appellante alla relativa pronuncia, ex art. 100 cpc.

Peraltro, la giurisprudenza, ha chiarito che la portata concettuale del termine "*parte della sentenza*", utilizzato dal legislatore del 1940 nell'art. 329, comma 2, e nell'art. 336, comma 1, cpc, non è dissimile, da quello di "*capo della sentenza*", utilizzato nel codice precedente (v. Sez. III[^] Centr. App. sent. n. 326/2009).

Entrambi i termini, invero, ricordano la *frazione* della sentenza impugnata al benevalore oggetto della relativa statuizione e presuppongono, perciò, una pluralità di statuizioni, in corrispondenza di una pluralità di domande giudiziali (ex art. 277, comma 1, cpc), ovvero in corrispondenza di una pluralità di oggetti dell'unica domanda giudiziale.

Per tal via, il *capo della sentenza* si identifica con il *capo della domanda*, secondo il ricordato paradigma della *corrispondenza tra il chiesto e pronunciato* (ex art. 112 cpc) e l'effetto *devolutivo* dell'appello, al quale si correla il principio *acquisitivo* del giudice di secondo grado, si parametrizza, appunto, al *capo* stesso.

In questo ambito, ossia nell'ambito del *capo* impugnato, il giudice d'appello può conoscere "anche delle questioni che appaiono in rapporto di diretta connessione con quelle dedotte nei motivi di appello, ancorché non specificamente prospettate dall'appellante, siccome costituenti un necessario antecedente logico-giuridico delle medesime" (cfr., testualmente, Sez. I[^] Centr. app. di questa Corte, sent. n. 221/2002 e, in termini, sent. n. 3/2003).

credito principale e c) spese di giudizio.

Ognuna di esse dà luogo ad altrettanti *capi* o *parti* della sentenza (ex art. 329) che, nell'ipotesi di cui alla precedente lettera b), dell'accoglimento parziale della pretesa attorea, la Procura può impugnare o meno (prestando *acquiescenza*), secondo l'indicato meccanismo di bilanciamento di interessi.

§- V) Il principio dell'onere dell'impugnazione e la sua concreta attuazione attraverso l'appello principale e l'appello incidentale.

La regola basilare del divieto in appello di *domande ed eccezioni nuove* (ex art. 345 cpc)⁹, alla quale fa da sponda quella della *decadenza dalle domande e dalle eccezioni non riproposte* (ex art. 346), ha indotto talvolta le parti a non proporre un proprio appello, in presenza di un appello di controparte su un *capo* della sentenza definito con accoglimento parziale, pur coltivando processualmente l'interesse a vedere accolto *in toto* la propria pretesa su quel *capo*.

In casi del genere, in effetti, anziché proporre un proprio appello (facendo valere le proprie ragioni, per il profilo di parziale soccombenza) ci si è limitati a riproporre, nell'ambito di questo *capo* (impugnato dalla controparte), le deduzioni di primo grado, per conseguire la piena soddisfazione della propria pretesa.

Tanto, nella convinzione che l'appellante aveva specificamente impugnato il capo della sentenza e lo ha devoluto in *revisio*, in tale maniera perimetrando egli stesso l'ambito cognitivo dell'appello, impedendo che sul capo medesimo si fosse formato il giudicato.

E ciò, secondo la parte non appellante, metteva la parte stessa (parzialmente soccombente) in condizione di riproporre sul punto le medesime ragioni, deduzioni ed argomentazioni enunciate in primo grado e poste a sostegno della domanda, pur senza appello incidentale, ex art. 346 cpc citato poc'anzi.

I giudici, in casi del genere, hanno respinto simili tesi, osservando che la regola della mera riproposizione delle domande ed eccezioni formulate in primo grado, ex ripetuto art. 346 cpc, vale solo per la parte *"totalmente vittoriosa"*, laddove la parte soccombente – anche solo parzialmente soccombente – ha l'onere di impugnare.

Per tal via, il concetto di soccombenza parziale non trova nel *capo* della sentenza la sua unità minimale, ma si inserisce nell'intima struttura della domanda risarcitoria e segnatamente all'ampiezza del danno, quale elemento

⁹ Si ricorda che tale principio, per espressa indicazione normativa, faceva salve le *"eccezioni rilevabili d'ufficio"*, ex comma 2, dell'art. 345 cpc.

Il concetto stesso di eccezione rilevabile d'ufficio, recentemente, è però entrato in crisi. E, si badi, è entrato in crisi proprio con riferimento alla più tipica delle *"eccezioni rilevabili d'ufficio"*: quella sulla giurisdizione, ex art. 37 cpc, rilevabile – appunto - *in ogni stato e grado del processo* (v. v. SS. UU. Cass. nn. 24833 e 27531 del 2008, nonché n. 14700/2010, ed in senso conforme Corte Cost. ord. n. 37/2010, nonché Sez. III[^] Centr. Ap. Corte conti sent. n. 230/2010 e Id. sent. n. 875/2011).

Si ricorda, in proposito, che la giurisprudenza non ha mancato di rilevare come il principio della rilevabilità d'ufficio della giurisdizione tuttora permanga in primo grado, in base alle medesime esigenze di economia processuale che hanno ispirato la non rilevabilità d'ufficio in secondo grado, così che quella sulla giurisdizione non ha mutato natura e non è, perciò, diventata un'eccezione in senso stretto, ex art. 345 cpc (v. Corte conti Sez. Umbria sent. n. 135/2013, con nota della dr.ssa. C. De Angelis, in www.contabilita-pubblica.it)

principale della pretesa azionata, così da determinare una soccombenza parziale anche nell'ambito dello stesso *capo*, per contestare la quale occorre uno specifico appello.¹⁰

La parte, dunque, che non sia pienamente e totalmente vittoriosa in ogni *capo* della sentenza, se vuol far valere pienamente la propria domanda (da intendere quale complesso di fatti che avvalorano l'ampiezza della sua pretesa) o la propria eccezione (da intendere quale complesso dei fatti che riducono, o addirittura escludono interamente, la fondatezza della domanda avversa), deve fare appello, nell'esplicazione di un ben preciso *onere di impugnativa*, onde evitare il consolidarsi dell'assetto di interessi fissato nella sentenza di primo grado, mediante il passaggio in giudicato della sentenza stessa (ex art. 324 cpc), o acquiescenza ad essa, quant'anche tacita e parziale (v. art. 329 cpc).

§- VI) Segue l'appello *principale* e l'appello *incidentale*.

Chiarito, dunque, che l'appello non è nient'altro che l'espressione più tipica dell'onere di impugnativa, teleologicamente volto ad evitare il definitivo consolidarsi dell'assetto di interessi fissato dal giudice di prime cure con la sentenza di primo grado, bisogna anche precisare che l'appello stesso, in relazione al tempo della sua proposizione, può essere di due tipi: "*principale*" o "*incidentale*".

L'appello "*principale*" è l'appello che – cronologicamente – viene proposto per primo (indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, della parte processuale che lo ha proposto), così che tutti gli altri appelli, che vengono proposti dopo, sono "*incidentali*".

Nel caso lineare di un processo con due sole parti (è questo il caso considerato dall'art. 103 del R.D. n. 1038/1933), pertanto, si possono avere al massimo due soli appelli, di cui quello proposto per primo è l'appello "*principale*", mentre l'altro (il secondo) è l'appello "*incidentale*".

Nel caso più complesso, ed anche più frequente, di un giudizio con una pluralità di parti, di cui – ovviamente – una sola attrice e tutte le altre convenute, invece, si possono avere tanti appelli quanti sono le parti stesse.

Anche in questo caso, il primo degli appelli proposti è l'appello "*principale*", mentre tutti gli altri sono "*incidentali*", senza alcuna possibilità di ulteriori distinzioni nel loro ambito, tra i vari appelli "*incidentali*".

La precipua caratteristica dell'appello *principale* è quella di abbreviare i termini di proposizione degli appelli successivi .

Se, infatti, la sentenza di primo grado non è stata notificata, e sta perciò decorrendo il termine "lungo" di un anno per impugnare (ex art. 327 cpc ed art. 1, comma 5-bis della l. n. 19/1994, nel testo modificato dall'art. 1 della l. n. 639/1996), la parte a cui è stato notificato l'appello *principale*, se vuole impugnare, deve affrettarsi ed appellare entro il termine breve di 60 gg., decorrente dalla notifica dell'appello principale (ex art. 103, comma 1, e 66, comma

¹⁰ V. Sezione III[^] Centr. app. n. 624/2011.

Si ricorda che, Secondo la Cassazione le eccezioni o le domande che possono essere riproposte in secondo grado, senza necessità di apposito gravame, sono solo quelle *che risultino superate o non esaminate perché assorbito o anche quelle esplicitamente respinte, qualora l'eccezione (o la domanda) mirava a paralizzare una domanda (o una eccezione) comunque respinta per altre ragioni* (cfr. Cass. Sez. I[^] n. 24021/2010, nonché Sez. II[^] n. 14086/2010).

1, del R.D. n. 1038/1933, in relazione alle disposizioni dell'art. 1, comma 5, della l. n. 19/1994, modificato dall'art. 1, della l. n. 639/1996).

La notifica dell'appello principale, in sostanza, tiene luogo della notifica della sentenza e, quindi, produce gli stessi effetti di questa, ai fini dell'abbreviazione dei termini per impugnare.

E' peraltro evidente che già con la semplice decisione di notificare o meno la sentenza di primo grado alla controparte, l'interessato può "gestire" l'ulteriore, concreto andamento processuale della causa, successivo al primo grado, determinando i tempi della fase introduttiva del giudizio di secondo grado, nonché l'insorgenza dell'eventuale interesse all'impugnativa, in relazione anche ai gravami proposti dalle altre parti.

Nell'ambito degli appelli *incidentali*, infatti, seppur – come detto – non è operabile alcuna distinzione, in relazione all'ampiezza dell'estrinsecarsi del potere impugnatorio (esso, infatti, non incontra alcun limite oggettivo e/o soggettivo, potendo investire qualsiasi parte della sentenza e qualsiasi posizione processuale delle altre parti)¹¹, una distinzione va operata ed quella tra appello incidentale c.d. *tempestivo* ed appello incidentale c.d. *tardivo*.

Trattasi di distinzione che si basa sul tempo di insorgenza dell'interesse a gravarsi contro la sentenza.

L'appello incidentale *"tempestivo"*, infatti, è l'appello per il quale l'interesse all'impugnativa nasce immediatamente dalla sentenza o dall'appello principale tempestivo.

L'appello incidentale c.d. *tardivo*, invece è l'appello per il quale l'interesse all'impugnativa nasce quando ormai sono scaduti i termini (breve e lungo) per impugnare, così che l'ordinamento, sensibile alla condizione di chi – in tesi – non potrebbe più gravarsi per tutelare i propri interessi che riteneva soddisfatti con la sentenza di primo grado, gli riconosce il potere di difendersi contro le tesi della parte avversa che, con il suo appello, ha fatto nascere in lui l'interesse ad impugnare la sentenza stessa.

Caratteristica saliente del c.d. *appello incidentale tardivo*, dunque, è che "l'interesse a proporre l'appello incidentale sorge dalla impugnazione proposta da altra parte che non sia l'appellante principale" (v., testualmente, art. 343,

¹¹ Le espressioni, talvolta usate dalla pratica forense di : *"appello incidentale autonomo"*, *"appello incidentale adesivo"*, *"appello incidentale contrapposto"*, ecc., nell'ambito del giudizio innanzi alla Corte dei conti, hanno un valore più che altro descrittivo e sono state formulate nell'intento di superare le preclusioni nascenti dalla intempestiva proposizione dell'appello incidentale stesso, ex art. 103 del R.D. n. 1038/1933.

Così, a volte, si è fatto riferimento al carattere *"autonomo"* dell'appello incidentale, per sostenere che esso soggiace al termine lungo di un anno, in mancanza di notifica della sentenza impugnata, in quanto la sua posizione processuale è del tutto svincolata da quella dell'appellante principale o di altro appellante incidentale.

Altre volte, invece, si è parlato di appello incidentale *"adesivo"*, nei casi in cui si è individuato una identità sostanziale di interesse con una parte che aveva prodotto tempestivo appello, così da poter fruire del gravame di quest'ultimo, data la intempestività del proprio.

Nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, le Sezioni riunite già da tempo hanno chiarito che tutte le impugnazioni successive alla prima devono essere considerate semplicemente *"incidentali"* tout court, senza possibilità di distinguere tra appelli incidentali *"autonomi"*, *"adesivi"* e/o di altro genere (v. SS.RR. n. 748-A/1992), così che l'appello incidentale va presentato nel termine breve di *"trenta giorni"* (poi 60 gg), decorrente dalla notifica dell'appello principale (v. SS. RR. n. 630/1989), da qualsiasi parte (pubblica o privata) proposto, ed *"a qualsiasi titolo proposto"* (v. SS.RR. n. 3-QM/1999).

comma 2, cpc), così che “le parti contro le quali è stata proposta (una impugnazione del genere) possono proporre (appello) incidentale anche quando per esse è decorso il termine o hanno fatto acquiescenza alla sentenza” (v., anche qui testualmente, art. 334 cpc).

L'istituto dell'*appello incidentale tardivo*, previsto dagli artt. 334 e 343 cpc, non ha riscontro nelle norme del r.d. n. 1038/1933, ma la sua operatività anche nei giudizi innanzi alla Corte dei conti è stata ammessa dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite, seppur con alterne vicende.¹²

Stante le descritte caratteristiche dell'appello incidentale tardivo, è evidente che se l'appello principale viene dichiarato inammissibile, anche l'appello incidentale tardivo segue la stessa sorte, dato che l'interesse all'impugnativa non nasce direttamente dalla sentenza, alla quale – anzi – si era sostanzialmente prestata acquiescenza.

Diverso dall'appello incidentale *tardivo*, sebbene ad esso assimilabile, in relazione alle peculiarità connesse alle modalità di insorgenza dell'interesse all'impugnativa, è invece l'appello c.d. *condizionato*.

L'appello “**incidentale condizionato**”, che di solito interviene nelle questioni sul riparto del danno in cause con molti convenuti, ovvero nelle ipotesi di definizione della causa senza l'esame di una questione preliminare di merito (dedotta in via subordinata), è proponibile quante volte, avendo avuto la parte accolta la propria istanza processuale (ma anche quando ha prestato acquiescenza alla sentenza), vede messa in discussione, con l'appello principale o incidentale, l'assetto di interessi affermato dalla sentenza di primo grado ad essa riferibile.

In questi casi, l'appello incidentale, che sarebbe privo di interesse (ex art. 100), acquista tale interesse in relazione al possibile verificarsi dell'accoglimento dell'appello principale o di altro incidentale.

In sostanza, grazie all' appello *condizionato*, la Procura (ma l'istituto trova applicazione anche per la parte privata) contesta anticipatamente le ragioni esposte dalla controparte per l' accoglimento del proprio gravame, così che l'appello condizionato stesso si collega strettamente all'appello di parte privata e ne segue le sorti processuali, in chiave di inammissibilità.¹³

Peraltro, è bene chiarire che la funzione propria dell'*incidentalità* di tutti gli appelli successivi al primo è quella di “far confluire in un unico giudizio tutti i gravami” (v. SS.RR. sent. n. 8-QM/2003).

In ragione di ciò, ben si comprende perché il codice di procedura civile dedica particolare attenzione alla fase introduttiva del giudizio impugnatorio, improntandola alla massima acquisizione di gravami.

A tal fine, distingue e separa la sentenza resa nei confronti di più parti per cause *inscindibili* (o tra loro *dipendenti*), da quella resa sempre tra più parti per cause, però, tra loro *scindibili*.

Nel primo caso, il legislatore ha previsto “l'integrazione del contraddittorio”, qualora la sentenza non sia stata impugnata nei confronti di tutte le parti (v. art. 331 cpc).

¹² V. SS.RR. n. 3-QM/1999, che aveva negato l'operatività dell' “*appello incidentale tardivo*” per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, da ritenere ormai superata dalla sent. n. 18-QM/2003, che invece la ha ammessa (v. paragrafo 7 di tale sentenza).

¹³ V. SS.RR. sent. n. 18-QM/2003, paragrafo 6.

Nel secondo caso, invece, ha previsto semplicemente la "notificazione dell'impugnativa", nell'ipotesi che il gravame sia stato proposto "soltanto da alcuni delle parti o nei confronti di alcune di esse" (v. art. 332 cpc).

E mentre nel primo caso "l'impugnazione è dichiarata inammissibile, se nessuna delle parti provvede nel termine fissato dal giudice" (v. art. 331, comma 2, cpc), nell'altro caso "il processo rimane sospeso fino a che non siano decorsi i termini previsti dagli artt. 325 e 327 cpc" per impugnare (v. art. 332, comma 2, cpc)¹⁴.

Va da sé, poi, che "tutte le impugnazioni proposte contro la stessa sentenza debbono essere riunite anche d'ufficio" (v. art. 335 cpc).

§- VII) Il c.d. condono contabile, ovvero la definizione agevolata della causa in appello.

L'istituto della "definizione agevolata della causa" (c.d. "condono contabile"), al quale si è fatto cenno nel precedente paragrafo IV a-1), è stato introdotto dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della l. n. 266/2005¹⁵ e costituisce una peculiarità propria del giudizio in appello innanzi alla Corte dei conti.

La *ratio* dell'istituto, oggetto di dibattito dottrinario¹⁶ e di tentennamenti giurisprudenziali che hanno portato anche a sospettare della legittimità costituzionale delle disposizioni che lo hanno previsto,¹⁷ può dirsi ora acclarata, alla

¹⁴ Da notare che gli artt. 331 e 332 cpc sono stati ritenuti pacificamente applicabili anche ai giudizi innanzi alla Corte dei conti da SS. RR. sent. n. 5-QM/2001.

Si segnala tale sentenza anche per la soluzione negativa data al problema della *inscindibilità* delle cause inerenti il riparto del danno tra i più convenuti, ai fini della condanna di ognuno di essi "per la parte che vi hanno preso", ex art. 1, comma 1-*quater*, della l. n. 20/1994, nel testo introdotto dall'art. 3 della l. n. 639/1996.

La sentenza stessa, che in pratica ha escluso la sussistenza di un litisconsorzio necessario tra i soggetti che hanno partecipato al giudizio di primo grado, è stata superata dalla sent. n. 18-QM/2003 delle medesime Sezioni riunite.

¹⁵ Per chiarezza espositiva si riporta, di seguito, il testo dei commi 231-233 dell'art. 1 della l. 266/2005.

comma 231: "Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza".

Comma 232: "La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento".

Comma 233: "Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello".

¹⁶ V. tra gli altri, C. Pinotti, *La definizione del processo d'appello contabile su richiesta della parte, tra difficile inquadramento sistematico e dubbi di costituzionalità: prime riflessioni*, in *Rivista Corte conti* 1/2006, 320; S. Imperiali, *la definizione dell'appello contabile ad istanza di parte e le sentenze della Corte Cost. n. 183 e n. 184/2007 e delle SEZIONI RIUNITE della Corte dei conti n. 3-QM/2007*, in www.amcorteconti.it, nonché P. L. Rebecchi, *Appunti in tema di condono contabile: verso una soluzione della questione dell'ammissibilità dell'istanza in presenza di appello del pubblico ministero*, in www.contabilita-pubblica.it 2009 e richiami ivi contenuti

¹⁷ V. Sez. App. Sicilia ord. nn. 351, 352 e 353/2006, nonché Sez. III[^] Centr. App. ordinanza del 12/12/2007, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2008 della Corte cost..

luce dei chiarimenti offerti dal Giudice delle Leggi, che si è pronunciata più volte su di esse¹⁸.

A fronte di chi ha ritenuto trattarsi di una sorta di "rinuncia" parziale alla pretesa risarcitoria erariale, ovvero di una forma di "condono" nella materia della responsabilità amministrativo-contabile, la Corte Costituzionale ha aderito alla tesi di chi riteneva trattarsi di una sorta di semplice accelerazione dei tempi di definizione dell'appello e di incameramento delle somme dovute dal condannato in primo grado.

In particolare, secondo la Corte Costituzionale, "la ratio delle norme in esame è soltanto quella di ottenere una accelerazione del processo, nonché un rapido incameramento da parte dell'Erario almeno delle somme di minore entità, **e non quello di configurare una ipotesi di condono**"¹⁹

La Corte ha tenuto anche a puntualizzare che le sospettate norme non contengono "nessun beneficio economico, in quanto la riduzione della condanna di primo grado non è automatica, né dipende dall'applicazione al caso di specie di nuovi, benevoli criteri di giudizio (dei quali non v'è traccia nelle norme impugnate), ma scaturisce unicamente da un esame della Corte dei conti in sede camerale, condotto in base al normale potere del giudice contabile di determinare equitativamente quanta parte del danno accertato debba essere addossato al convenuto".

E' chiaro che qui l'affermazione "*equitativamente*" è in senso "laico", rispetto all'analogo termine codicistico che compare nell'art. 1226 cc, ed è del tutto coerente con i principi affermati dal medesima Corte costituzionale nelle sue precedenti pronunce²⁰, nelle quali aveva avuto modo di puntualizzare che:

a) il danno, nella sua interezza, "costituisce soltanto il presupposto per il promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile";

b) "per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile";

c) "ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» (art. 83, primo comma, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, «ciascuno risponde per la parte che vi ha preso» (art. 82, secondo comma, del citato regio decreto)";

d) "tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di *potere riduttivo*, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'Amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio";

¹⁸ V. Corte Cost. sent. nn. 183 e 184/2007, nonché sent. n. 242/2008.

¹⁹ V. Corte Cost. Sent. n. 242/2008.

²⁰ V. Corte Cost. Sent. nn. 183 e 184/2007.

e) “le norme censurate non ignorano tale assetto e, muovendosi all'interno del perimetro di detta discrezionalità decisionale, consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del 30% del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado”;

In realtà, l'esperienza concreta, ha portato a sperimentare una sorta di automatismo nell'accesso all'istituto, in linea più con l'accelerazione dei tempi di definizione del giudizio ed il conseguente incameramento delle somme dovute, che non con l'adeguata valutazione del carattere satisfattivo della rideterminazione della condanna in misura non superiore al 30% del “*del danno quantificato nella sentenza*” di primo grado, ex art. 1, commi 231-233, della l. n. 266/2005. E ciò, con innegabili benefici per i convenuti condannati, che spesso hanno proposto appello anche al solo fine di poter fruire dello “sconto” previsto dalle norme in commento.

L'Istituto, oggetto di varie, iniziali incertezze quanto alle modalità operative concrete, a cominciare dalla sua attivazione (stante la lacunosità delle disposizioni che lo hanno previsto), è venuto a delinarsi sempre meglio negli arredi della giurisprudenza della Corte dei conti, che ne ha conformato ormai in maniera stabile la fisionomia.

In tal senso giova ricordare come si sia avuto modo di precisare²¹ che:

1) la definizione agevolata non costituisce un diritto delle parti istanti ma può essere concesso dal giudice sulla base di una valutazione discrezionale dell'intera fattispecie di danno e del carattere satisfattivo o meno dell'invocata definizione agevolata;

2) il c.d. *condono*, essendo un istituto eccezionale e quindi di stretta interpretazione, va denegato quando si tratti di responsabilità del tipo restitutorio, quali ad esempio quelli che emergono nei giudizi “esattoriali” (Sez. I Centr. decreti nn. 16 e 80 del 2006);

3) per la medesima ragione di “specialità”, non è ammessa la definizione agevolata della causa per le fattispecie di responsabilità sanzionatorie (v. decreto Sez. app. Sicilia n. 5/2007, relativo ad un caso di responsabilità nel quale è stata applicata la sanzione di cui all'art. 30 comma 15 della legge 289/2002, nonché Sez. III[^] Centr. app. decr. n. 52/2011);

4) l'ammissibilità dell'istanza è subordinata alla pendenza di un giudizio di appello, sicché sono inammissibili le istanze, le *revisio* ed altre forme (diverse dall'appello) di impugnazione, quali i ricorsi per revocazione (Sez. I, n. 17/D/2006), i ricorsi per cassazione (sezione siciliana d'appello n. 062/2006/ord), citazioni per interpretazione di sentenze (Sez. II n. 24D/2007), ecc.;

5) il procedimento di definizione agevolata non è esperibile quando il giudizio di appello sia stato già definito (Sez. II, decreto n. 11/2007), ovvero sia colpito da inammissibilità per tardività del ricorso di appello, per mancata assistenza di avvocato cassazionista o per sopravvenuto abbandono (sez. I decreto n. 92 e n. 102 del 2006 nonché sezione II sent. n. 189/A/2007);

6) l'istanza di *condono*, che può essere sottoscritta anche dal solo difensore, può essere presentata sia contestualmente all'appello che con distinto

²¹ I dati esposti nel testo sono stati tratti da P.L. Ribecchi, op. già citata.

atto da depositare nella segreteria della sezione e non necessita di previa notifica al PM contabile (sez. II decreto n. 10 /2006);

7) l'istanza, che nella sostanza è assimilabile ad una rinuncia all'appello, deve ritenersi inammissibile se presentata in via subordinata, rispetto all'accertamento della fondatezza dell'appello (Sez. II, n. 5 D 2007)²²;

8) l'istanza è trattata in camera di consiglio, nel corso della quale ovviamente viene assicurato il pieno contraddittorio delle parti e si opera una valutazione sommaria della fattispecie, così che non vengono prese in considerazione questioni di tipo pregiudiziale, ivi comprese quelle attinenti alla giurisdizione (v. Sez. I, n. 24D2007 e Sez. III n. 51D2007)²³;

9) all'esito della camera di consiglio viene emesso un decreto, reiettivo o di accoglimento dell'istanza che - in tale ultimo caso- fissa l'entità concreta da pagare, nonché gli interessi legali e le spese di giudizio;

10) l'istanza di definizione agevolata è da ritenere ammissibile anche per le ipotesi di condanna per condotta dolosa,²⁴ ma - di norma- un simile stato soggettivo comporta la reiezione dell'istanza, non trovando alcuna giuridica – positiva – considerazione un simile stato soggettivo (per il quale, del resto, la giurisprudenza ha sempre escluso l'esercizio del *potere riduttivo*, ex art. 82-83 del r.d. n. 2440/1923), così come comporta la reiezione nel merito l'istanza di definizione agevolata per condanna per "colpa cosciente" dell'evento dannoso (sezione II, decreto n. 41 D 2006) o colpa gravissima (sezione II decreto n. 87 del 2008);

11) il termine per il pagamento della somma indicata nel decreto che accoglie la domanda di *condono* è stato ritenuto perentorio ed il mancato rispetto comporta l'estinzione dello speciale procedimento di definizione agevolata, dando luogo all'ulteriore corso – ordinario- del giudizio di appello. A tal riguardo, tuttavia, è bene chiarire che non sono mancati casi in cui, in presenza della buona fede dell'interessato (magari legate proprio a difficoltà interpretative del decreto di accoglimento dell'istanza), sono state concesse dilazioni (v. Sez. II Centr. app. n. 188/2007 e Sez. III app. n. 295/2008);

12) la presentazione della quietanza di pagamento, per sorte, interessi e spese di giudizio (ovviamente non ancora comprensive di quelle proprie del procedimento di definizione agevolata), comporta l'automatica estinzione del giudizio di appello, che tuttavia va dichiarata con sentenza da pronunciarsi in udienza;

13) la sentenza che conclude il procedimento di definizione agevolata liquida e pone a carico della parte istante anche le spese del giudizio relativo al procedimento stesso (V. Sez. III Centr. app. sent. n. 33 del 4 febbraio 2008), posto che tale definizione della causa non fa venir meno il comportamento riprovevole accertato in primo grado e non è in alcun modo assimilabile alla

²² Nella prassi è, tuttavia, pacifica la rettifica in "*via principale*" dell'istanza, formulata in via subordinata nell'atto d'appello.

²³ D'altro canto, non potendo più il giudice d'appello rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione, è evidente che l'istanza di definizione agevolata, formulata – come detto – in via principale comporta la rinuncia a tutte le eccezioni e deduzioni nelle quali si compendia l'appello, ivi compresa quella sulla giurisdizione, ove presente.

²⁴ La giurisprudenza, tuttavia, ha ammesso il *condono* anche per le ipotesi di condanna per condotta sostenuta da dolo c.d. "contrattuale", ex art. 1225 cc..

"cessazione della materia del contendere", come del resto si evince dalle pronunce della Corte Costituzionale sopra richiamate;

14) la sentenza di definizione agevolata pronuncia anche sulla cessazione degli effetti del sequestro conservativo e autorizzata la cancellazione delle relative trascrizioni sui registri immobiliari (Sez. III app., sent. n. 394/2008);

15) quanto alla reclamabilità del decreto sulla istanza di definizione agevolata vi è ancora molta incertezza. Sebbene la Cassazione abbia richiamato le regole della reclamabilità dei decreti (Cass. Sez. un. Civ. n. 20588 del 2008), viene ancora negata dalle sezioni di appello della Corte dei conti l'impugnabilità e la revocabilità dei decreti sulla definizione agevolata (v. sez. I[^] Centr. app. sent. n. 359/2007), anche perché trattandosi di pronuncia in ultimo grado, non può essere gravata da impugnazione ai sensi dell'art. 739 ultimo comma cpc (cfr. Sez. II Centr. app. n. 86-D/2008). In qualche pronuncia isolata, tuttavia, è stata ammessa la revocabilità di tali decreti (Cfr. Sez. II. Centr. app. sent. n. 248/2008).

Fino al 2009, ha formato oggetto di contrasti giurisprudenziali la praticabilità dell'Istituto in rassegna in ipotesi di concorrente appello della Procura con l'appello di parte privata.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti sono intervenute con la sent. n. 3-QM/2007, che tuttavia ha risolto il contrasto in termini tali da destare serie perplessità e dubbi, anche di legittimità costituzionali.

Le Sezioni riunite, in pratica, hanno ritenuto che "...l'esame della definizione agevolata del giudizio di appello richiesta dalla parte privata appellante in presenza di un contrapposto appello della parte pubblica non può essere preclusa dalla proposizione dell'appello di parte pubblica, ma tale esame non può, a sua volta, precludere quello di detto appello. Pertanto, nel caso di appelli contrapposti sulla quantificazione della somma dedotta nella sentenza di condanna, la definizione della richiesta, se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, avverrà dopo l'esame dei due appelli riuniti. L'accertamento in giudizio di un maggior importo sarà oggetto della sentenza di condanna, eventualmente condizionata al mancato tempestivo pagamento della minor somma determinata, in applicazione della normativa agevolata di cui ai commi 231, 232 e 233 dell'art. 1 della legge 266/2005, ove ne ricorrano i presupposti. In mancanza dell'accoglimento di entrambi gli appelli, la sentenza eventualmente condizionata avrà ad oggetto l'importo della condanna di primo grado al quale, ove ne ricorrano i presupposti, si applicherà la normativa agevolata".

La soluzione data al contrasto, all'evidenza "cervellotica" (contraria, cioè, agli intenti semplificativi e di accelerazione della definizione della causa e del conseguente incameramento delle somme dovute), ha portato – come detto – ad investire la Corte Costituzionale della intrinseca irrazionalità della stessa.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità rimessa alla sua attenzione, "in quanto tesa a censurare una interpretazione giurisprudenziale, priva di quei caratteri di costanza e ripetizione ne-

cessari per integrare un *diritto vivente*, valutabile ai fini del giudizio di costituzionalità²⁵.

Sotto un diverso, ma concorrente profilo, la Corte Costituzionale ha anche osservato come "il giudice *a quo* [non si fosse dato] carico di sperimentare altre soluzioni [rispetto a quella delle Sezioni riunite], conformi a Costituzione, né [avesse preso] in esame la coeva giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale [la ratio delle] disposizioni impugnate [...] è soltanto quella di ottenere una accelerazione del processo, nonché un rapido incameramento da parte dell'Erario almeno delle somme di minore entità"²⁶.

In sostanza, la Corte Costituzionale ha rimesso nuovamente alla Corte dei conti la soluzione della problematica dell'operatività dell'istituto della definizione agevolata, in ipotesi di concorrenza dell'appello della Procura e della parte privata.

La soluzione, in realtà, è stata poi data – in maniera congrua ed appropriata – dalle Sezioni riunite con la successiva sentenza n. 3-QM/2009, con cui è stato affermato il principio per cui : "in presenza di contrapposte impugnative di parte privata e di parte pubblica, e a prescindere da quale delle stesse si configuri in termini di gravame principale, il giudice di appello deve comunque valutare l'istanza di definizione agevolata, dando corso solo successivamente all'esame dei giudizi d'appello, promossi dalle parti privata e pubblica, qualora la richiesta di accesso al beneficio non fosse accolta", così che "i motivi di gravame prospettati nell'appello del requirente e le conseguenti ripercussioni sulla quantificazione del danno, devono essere presi in considerazione dal giudice di appello al pari di tutte le circostanze di fatto e dei criteri posti a base della decisione, richiamati nella sentenza della Corte costituzionale n. 183/2007".

L'Istituto della definizione agevolata della causa in appello, previsto come del tutto temporaneo dalla l. n. 266/2005, in quanto riservato alle sole sentenze di condanna di primo grado "per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge" stessa (ex art. 1, comma 231), di recente ha avuto un suo "rilancio" con le disposizioni dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 102/2013, recante: *Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di casa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*.²⁷⁻²⁸

²⁵ V. Corte Cost. sent. n. 242/2008.

²⁶ V. ancora Corte Cost. sent. n. 242/2008.

²⁷ Per completezza espositiva si riporta, di seguito, il testo dell'art. 14 del d.l. n. 102/2013, con – in grassetto – le modifiche recate dalla legge di conversione n. 124/2013.

Art. 14 Definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

1. In considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali accertati con sentenza di primo grado, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, si applicano anche nei giudizi su fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge, indipendentemente dalla data dell'evento dannoso nonché a quelli inerenti danni erariali verificatisi entro la data di entrata in vigore del presente decreto, a condizione che la richiesta di definizione sia presentata conformemente a quanto disposto nel comma 2.

2. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, deve essere presentata, nei venti giorni precedenti l'udienza di discussione e comunque entro il 15 ottobre 2013, specifica richiesta di definizione e la somma ivi indicata non può essere inferiore al 25 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado; in tali casi, la sezione d'appello delibera in

Nella dichiarata *opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione ai danni erariali arrecati con [le] sentenz[e] di primo grado*, il citato decreto legge ha esteso *le disposizioni di cui all'art. 1, commi 231-233, della l. n. 266/2005 [...] anche ai giudizi sui fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge, indipendentemente dalla data dell'evento dannoso, nonché a quelli inerenti danni verificatisi entro la data di entrata in vigore del decreto legge stesso (comma 1), a condizione che la richiesta di definizione sia presentata [...] nei 20 gg precedenti l'udienza di discussione e comunque entro il 15/10/2013, [per una] somma non inferiore al 25% del danno quantificato nella sentenza di primo grado, con l'obbligo della Sezione di appello di definire prontamente l'istanza, per una somma non inferiore a quella richiesta, stabilendo il termine per il versamento, entro il 15 novembre 2013 (comma 2).*

Le disposizioni dell'art. 14 del ripetuto d.l. n. 102/2013, sono state integrate da altri due commi dalla legge di conversione n. 124/2013, che hanno sostanzialmente ridotto al 20% la somma di condanna di primo grado l'importo entro cui contenere la definizione agevolata (v. comma 2-bis), all'evidente fine di incoraggiare il ricorso alla definizione agevolata stessa.

camera di consiglio nel termine perentorio di 15 giorni successivi al deposito della richiesta e, in caso di accoglimento, ai fini della definizione del giudizio ai sensi del comma 233 **((dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266,))** con decreto da comunicare immediatamente alle parti determina la somma dovuta in misura non inferiore a quella richiesta, stabilendo il termine perentorio per il versamento entro il 15 novembre 2013, **((a pena di revoca del decreto laddove il pagamento non avvenga nel predetto termine))**.

((2-bis. Qualora la richiesta di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile formulata ai sensi e nei termini di cui ai commi 1 e 2 sia accompagnata da idonea prova dell'avvenuto versamento, in unica soluzione, effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede al successivo versamento al bilancio dello Stato o alla diversa amministrazione in favore della quale la sentenza di primo grado ha disposto il pagamento, di una somma non inferiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, la sezione d'appello, in caso di accoglimento della richiesta, determina la somma dovuta in misura pari a quella versata.

2-ter. Le parti che abbiano già presentato istanza di definizione agevolata, ai sensi dei commi 1 e 2, precedentemente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono modificarla in conformità alle disposizioni di cui al comma 2-bis entro il 4 novembre 2013. Entro il medesimo termine, le parti, le cui richieste di definizione agevolata presentate ai sensi dei commi 1 e 2 abbiano già trovato accoglimento, possono depositare presso lo stesso giudice che ha emesso il decreto istanza di riesame unitamente alla prova del versamento, nei termini e nelle forme di cui al comma 2-bis, di una somma non inferiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado; la sezione d'appello delibera in camera di consiglio, sentite le parti, nel termine perentorio di cinque giorni successivi al deposito della richiesta e, in caso di accoglimento, ai fini della definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con decreto da comunicare immediatamente alle parti, determina la somma dovuta in misura pari a quella versata.))

²⁸ Le disposizioni dell'art. 14 del d.l. 102/2013 sono state sostanzialmente occasionate dalla sentenza n. 241/2012, con la quale la Sezione Giurisdizionale Regionale per il Lazio ha condannato le società esercenti il gioco del lotto al pagamento di una delle più (se non la più) grossa somma, per un importo di circa due miliardi e mezzo di euro.

Nelle esigenze della manovra finanziaria, il Governo ha ritenuto di agevolare la riscossione degli importi di condanna, di cui alla precitata sentenza, favorendo l'accesso alla definizione agevolata.

In tal senso è stata prevista anche una possibile "istanza di riesame, unitamente alla prova del versamento" (v. comma 2-ter), per contenere il pagamento della somma di "condono" nella predetta più favorevole percentuale, per chi avesse già ottenuto un precedente decreto di accoglimento dell'istanza di definizione agevolata tra la data di entrata in vigore del d.l. n. 123/2013 e quella della entrata in vigore della relativa legge di conversione.

La giurisprudenza ha criticato le innovazioni introdotte dalla legge di conversione, ritenendo che esse "confliggano con lo spirito e l'impianto dell'istituto, (quale) strumento acceleratorio della definizione dei giudizi di appello che mantiene inalterati i poteri cognitori della Corte dei conti, come affermato dalla Corte Costituzionale", così da disattendere – mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 nel suo complesso – le istanze di riesame pervenute a seguito dell'entrata in vigore della legge di conversione medesima e pretendere, ai fini dell'estinzione del giudizio, il pagamento della restante somma di *condono* non ancora versata²⁹.

§- VIII) La rimessione al giudice di primo grado.

Il giudizio di appello solitamente si conclude con conferma o la riforma della gravata sentenza, nell'ambito – ovviamente – del *devolutum*.

Ciò significa che, in caso di riforma, all'assetto di interessi stabilito dal giudice di primo grado, se ne sostituisce un altro.

Questa operazione di sostituzione racchiude in sé i due aspetti salienti della fase *rescindente* e della fase *rescissoria*, per cui il giudizio di primo grado, se ed in quanto ritenuto errato, è eliminato ed al suo posto ne subentra un altro.

Ebbene, è da segnalare che però non sempre il giudizio di appello si conclude con questa operazione di compiuta sostituzione.

Vi possono essere casi, infatti, in cui l'appello si conclude con la sola fase *rescindente*, mentre la fase *rescissoria* viene rimessa al giudice di primo grado, innanzi al quale le parti hanno l'onere di riassumere il giudizio.

Nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, la problematica del "rinvio al primo giudice" è disciplinata dall'art. 105 del R.D. n. 1038/1933³⁰.

Trattasi, vale evidenziarlo, di una disciplina che è stata ritenuta in sé compiuta, così da escludere l'applicazione delle disposizioni degli artt. 353 e 354 cpc, che prevedono e disciplinano anch'esse le ipotesi di rimessione al primo giudice nel rito comune³¹.

Tale affermazione è oggi superata dalla sentenza delle Sezioni Riunite n. 13-QM/2011, che ha espressamente ammesso il rinvio al giudice di primo grado negli stessi casi previsti dai precitati artt. 353-354 (v. paragrafo 8.3.2).

La materia, dopo l'espressa abrogazione del secondo comma del citato

²⁹ V. tra i tanti, Sez. III[^] Centr. App. decreto n. 20/2013.

³⁰ L'art. 105 del r.d. n. 1038/1933, nella sua formulazione originaria, così recitava:

"Quando in prima istanza la competente Sezione giurisdizionale si sia pronunciata soltanto su questioni di carattere pregiudiziale, su queste esclusivamente si pronunciano in appello le Sezioni riunite.

Quando invece in prima istanza la Sezione si sia pronunciata anche sul merito, le Sezioni riunite possono conoscere di questo, oppure rinviare la causa al primo giudice".

³¹ V. al riguardo, SS.RR. sent. n. 23-QM/1998.

art. 105, da parte dell'art. 10, comma 3, della l. n. 205/2000, si sarebbe dovuta semplificare, perché i casi di remissione al primo giudice si sarebbero dovuti risolvere in quelli previsti dal solo primo comma, collegandosi all'ipotesi che in primo grado "la competente Sezione si sia pronunciata solo su questioni pregiudiziali", così che su esse soltanto si sarebbero poi potute pronunciare le Sezioni di appello³².

La materia, dopo la cennata abrogazione, ha formato oggetto di particolare attenzione, quanto alla individuazione delle *questioni pregiudiziali* (*rectius*: "di **carattere** pregiudiziale", ex art. 105, comma 1, r.d. n. 1038/1933) su cui fondare la rimessione alla Sezione di primo grado.

La problematica, facendo leva sulla dizione della norma: "di carattere pregiudiziale" (e non già: "pregiudiziale" *tout court*) ha investito essenzialmente l'ipotesi delle sentenze di primo grado meramente dichiarative della prescrizione.

Sebbene la prescrizione si ponga tra le questioni *preliminari di merito*, e non certo tra le *questioni pregiudiziali*, la prevalente giurisprudenza ha ritenuto (e ritiene) di dover rinviare al primo giudice la definizione del merito della causa, in ipotesi di *error in iudicando* sulla prescrizione.³³

Analogamente, si è estesa la nozione di "*questione pregiudiziale*" anche alle esigenze del *simultaneus processus*, così che anche esse giustificerebbero la rimessione al primo giudice,³⁴ e – più in generale – all'esigenza di *garantire il doppio grado di giudizio*³⁵.

Ciò ha indotto parte della dottrina a ritenere che "con una simile (amplissima) interpretazione, il giudice di appello si (è riappropriato) di quella discrezionalità che il legislatore aveva voluto eliminare (abrogando il comma 2 dell'art. 105 del r.d. n. 1038/1933), comportandosi come se il quadro normativo non fosse cambiato e non operasse affatto il rinvio alle precise disposizioni del codice di procedura civile"³⁶.

E' peraltro evidente che la "rimessione al primo giudice", impone al giudice stesso di attenersi al principio di diritto fissato dalla Sezione di appello e di *rinnovare* (in realtà si tratta di completare) il giudizio di primo grado, per gli

³² Incidentalmente si ricorda che le uniche ipotesi di annullamento della sentenza senza rinvio (e senza quindi alcun giudizio rescissorio), ipotizzati nella giurisprudenza della Corte dei conti, hanno riguardato il caso della nullità della citazione per mancata sottoscrizione (v. Sez. I[^] Cont. n. 79/1989) o per assoluta incertezza del relativo *petitum* (v. Sez. II[^] Cont. n. 54/1994), ed il caso del vizio di composizione del giudice, ex art. 158 cpc.

Fuori da questi casi, alla fase rescindente segue sempre quella rescissoria, da tenere presso lo stesso giudice d'appello, oppure presso il giudice di primo grado, mediante – in quest'ultima ipotesi – la "rimessione al primo giudice".

³³ V., Sez. I[^] Centr. App. n. 178/2001, Sez. II[^] Centr. App. n. 128/2002 e Sez. III[^] Centr. App. sent.°199/2009.

³⁴ V. Sez. II[^] Centr. App. n. 323/2004.

³⁵ V. Sez. III[^] n. 1/2005, nella quale addirittura si afferma, testualmente: "ritiene il Collegio sistematicamente e costituzionalmente corretto interpretare l'art. 105 cit. nel senso che esso si applichi tutte le volte che il primo giudice si sia limitato ad esaminare e decidere questioni diverse dal merito della controversia".

³⁶ V. P. Santoro, *L'illecito contabile*, Maggioli Editore 2006, 606, che in sostanza pone in rilievo la necessità di rivedere le affermazioni della sent. n. 23-QM/1998, pervenendo all'applicazione anche nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti delle ipotesi di rimessione previste dagli artt. 353 e 354 cpc..

Nel senso indicato da P. Santoro, v. Sez. I[^] Centr. App. n. 94/2008.

aspetti di merito non trattati nella sentenza appellata.

Qualche tentativo, volto a porre il problema dei rapporti tra giudice di primo grado e giudice di appello in termini di "conflitto di competenza", nel senso che al di fuori dell' ipotesi di rimessione prevista dall'art. 105, comma 1, del r.d. n. 1038/1933 la competenza a trattenere e definire il giudizio è della Sezione di appello (che perciò non può rimettere la causa al primo giudice), ha comportato la declaratoria di inammissibilità del conflitto medesimo³⁷.

Il limite applicativo dell'art. 105, comma 1, appena citato, sotto il profilo della concreta possibilità di "rimessione al primo giudice", sembra individuabile nel fatto che la norma consente la rimessione stessa solo quando il primo giudice si è pronunciato esclusivamente sulla *questione di carattere pregiudiziale*.

Se, invece, egli ha affrontato anche il merito, oltre alla *questione di carattere pregiudiziale*, il giudice d'appello che riforma la sentenza per *error in iudicando* sulla questione di *carattere pregiudiziale* medesima, ovviamente, non può rimettere la causa e deve trattenerla presso di sé, per l'esame del merito.

Non sono infrequenti casi di sentenze di primo grado che, dopo aver definito a favore del convenuto gli aspetti della prescrizione, lo assolvono anche nel merito.

Nei rapporti con il giudice di appello, in effetti, sentenze del genere obbligano il giudice stesso a trattenere la causa e a "rivederla" anche nel merito, sempre che il gravame abbia devoluto pure questo aspetto.

Sul piano dell'esplicarsi del rapporto processuale di primo grado in sé, però, una sentenza del genere, comportando il *proscioglimento* nel merito, laddove la causa si sarebbe potuta chiudere a favore del convenuto già in punto di rito e/o di prescrizione, comporta che al convenuto medesimo dovranno essere liquidate anche le spese legali, ex art. 3, comma 2-*bis*, della l. n. 639/1999, con un'evidente aggravio della posizione dell'Ente di appartenenza del convenuto, che di solito è anche l'Ente danneggiato.

In sostanza, la pronuncia di primo grado che non si arresta alle questioni preliminari e/o pregiudiziali e definisce anche il merito, da un lato, taglia in radice il potere di rimessione al primo giudice, ma dall'altro lato aggrava la posizione dell'ente danneggiato, sotto il profilo del pagamento delle spese legali a favore del convenuto "prosciolto".

§- IX) L'appello innanzi alla Corte dei conti come possibile forma di nomofilachia *intermedia*.

Ragioni organizzative, legate essenzialmente al numero ridotto delle Sezioni di Appello presso la Corte dei conti (tre centrali ed una periferica, per la sola Regione Sicilia), hanno portato ad individuare in esse (complessivamente considerate), ossia nell'Appello innanzi alla Corte medesima, un "organismo" intermedio di nomofilachia.

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*.³⁸

³⁷ V. SS.RR. n. 1-CC/2008.

³⁸Cfr. F.M. Longavita, *La nomofilachia nelle SS. RR. della Corte dei Conti in sede giurisdizionale*, in www.amcorteconti.it

Nell'antica Grecia, la *nomofilachia* 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.

Il termine *nomofilachia*, oggi, compendia il complesso ed articolato procedimento volto ad assicurare *l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge* [per] *l'unità del diritto oggettivo nazionale*, quale funzione essenziale della Suprema Corte di Cassazione³⁹.

A questa funzione nomofilattica generale, volta ad assicurare l'unità in concreto dell'ordinamento giuridico complessivo del Paese, corrispondono forme per così dire "specializzate" di nomofilachia, in relazione alla sfera di giurisdizione sulla quale sono chiamati a pronunciarsi i giudici di merito.

Presso la Corte dei conti, l'organo depositario della funzione nomofilattica è costituito dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale. Esse, infatti, *decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima* (comprehensive dei *contrast*i di giurisprudenza) *deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore regionale*", ex art. 1, comma 7, della l. n. 19/1994, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dall'art. 42, comma 2, della l. n. 69/2009.

L'art. 42 appena citato ha integrato le riferite disposizioni dell'art. 1, comma 7, della l. n. 19/1994, stabilendo che: "Il presidente della Corte può disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite, **rimette** a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio".

L'art. 42, comma 2, della l. n. 69/2009, ha dunque completato l'assetto normativo della nomofilachia presso la Corte dei conti, e nella previsione della *rimessione* alle Sezioni riunite del giudizio, ha consentito di distinguere un potere di **deferimento** delle questioni di massima (comprehensive dei "contrast*i* giurisprudenziali"), da un potere di **rimessione** alle Sezioni riunite medesime della "decisione del giudizio [su] un principio di diritto [da esse in precedenza] enunciato".

Il ruolo peculiare delle Sezioni di appello della Corte dei conti nell'esercizio concreto della funzione nomofilattica si riannoda al principio, da sempre affermato dalle Sezioni riunite, che non consente il **deferimento** di questioni volte a risolvere un contrasto giurisprudenziale c.d. "*verticale*", ossia un contrasto tra le pronunce di appello e quelle di primo grado, in ordine alla

³⁹Stabilisce, infatti, l'art. 65, comma 1, del nostro Ordinamento Giudiziario (r.d. n. 12/1941) 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".

corretta applicazione di una norma.

Si ricorda che il c.d. "contrasto verticale" si contrappone al c.d. "contrasto orizzontale", costituito dalle divergenze interpretative che insorgono tra organi giurisdizionali di un medesimo grado.

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 Sezioni riunite, "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, dopo il decentramento degli anni '90, è avvenuta per "blocco di materia", nel senso che è stata affidata a ciascuna delle tre Sezioni di Appello una specifica "materia" pensionistica, tra quelle rientranti nella giurisdizione della Corte medesima.

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 legge.

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 Sezioni riunite, 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 *contrastati orizzontali* sia in primo che in secondo gra-

⁴⁰V., in senso costante, SS.RR. sent. n. 22-QM e n. 74-QM/1998, n. 1/2010.

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

⁴² cfr., al riguardo, L. Cirillo, *La funzione nomofilattica delle Sezioni riunite in sede di soluzione di 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.

do.

In concreto, l'assetto operativo che si era raggiunto all'interno della Corte dei conti, prima della novella dell'art. 42, comma 2 della l. n. 69/2009, era una sorta di "equilibrio sbilanciato" a favore delle Sezioni di appello ed a scapito delle Sezioni riunite.

Il principio del *contrasto verticale*, infatti, valeva nei rapporti tra Sezioni di primo e secondo grado, ma non anche tra queste ultime e le Sezioni riunite, posto che le Sezioni di appello non si ritenevano "vincolate" dal principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite, valido solo per il *giudizio a quo*⁴³.

Per risolvere anche questo ulteriore problema, è intervenuto il secondo periodo del comma due dell'art. 42 della l. n. 69/2009, che sostanzialmente ha negato un potere di autonomo "disconoscimento" del principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite, stabilendo che: "se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non poter condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio".

Nel corso del 2010, le Sezioni riunite hanno avuto modo di affrontare e definire quasi tutte le problematiche interpretative della norma, ivi compresa quella relativa all'individuazione delle sentenze delle Sezioni Riunite medesime che pongono il vincolo, per il giudice diverso da quello del giudizio *a quo*, di prestare adesione al *principio di diritto* con esse affermato.

L'iter interpretativo è iniziato con la sentenza che ha puntualizzato come l'**obbligo** generalizzato per tutti i giudici della Corte dei conti (e non solo per il *giudice a quo*, come era prima) **di conformarsi al principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite** scaturisca da tutte le pronunce delle Sezioni riunite medesime e non solo da quelle occasionate dal deferimento presidenziale (introdotto dall'art. 42, comma 2, primo periodo), con l'ulteriore precisazione che ciò vale solo "con riferimento alle pronunzie successive all'entrata in vigore della citata l. n. 69/2009"⁴⁴.

E' proseguito con la sentenza che, quanto alla **motivazione dell'ordinanza che dispone la rimessione** alle Sezioni riunite, in ipotesi di "non condivisione del principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite", ha chiarito che essa deve corrispondere ad una "nuova, articolata interpretazione delle disposizioni normative già oggetto del vaglio delle Sezioni riunite, tali da poter, in astratto, indurre le Sezioni riunite stesse ad una rimediazione della questione già decisa"⁴⁵.

E' ulteriormente proseguito con la sentenza che, quanto al delicatissimo profilo dell' **oggetto della rimessione** (ex art. 42, comma 2, secondo periodo), ha chiarito che esso pertiene non già al **merito** della causa, ma al "principio di diritto in precedenza affermato", così che le Sezioni Riunite non definiscono mai la controversia nel suo concreto assetto di interessi, ma si limitano a

⁴³ Le stesse Sezioni riunite (v., tra le altre, sent. n. 5-QM/2008) avevano precisato che nei giudizi diversi da quello da cui promana il deferimento, la sentenza risolutiva di questione di massima o del contrasto giurisprudenziale aveva valore puramente orientativo, ovvero - si è precisato - "rappresenta un precedente giurisprudenziale dotato di particolare autorevolezza, rispetto al quale tuttavia possono anche essere sviluppate nuove e diverse argomentazioni in contrario".

⁴⁴ V. SS.RR. sent. n. 4-QM/2010.

⁴⁵ V. SS.RR. n. 6-QM/2010.

“rivedere” il principio di diritto già affermato e non condiviso dal giudice “rimettente”⁴⁶.

In tal senso, le Sezioni Riunite hanno escluso qualsiasi parallelismo – che pure si stava profilando negli orientamenti dottrinari – tra le disposizioni dell’art. 42, comma 2, secondo periodo della l. n. 69/2009 e l’art. 374, comma 3, cpc, in ordine alla disciplina della composizione del “dissenso” della Sezione Semplice della Cassazione nei confronti del principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite⁴⁷.

L’iter interpretativo, infine, si è concluso con la sentenza che, quanto al **giudice che ha il potere di rimettere nuovamente** alle Sezioni riunite le valutazioni sul principio di diritto non condiviso, lo ha individuato nelle sole Sezioni di appello (le tre “*Sezioni Centrali*” e nella Sezione Giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana), escludendo il potere di “*rimessione*” sia – com’è ovvio – per il Procuratore Generale e per il Presidente della Corte, sia – e questo è meno ovvio – per i giudici (monocratici e collegiali) delle Sezioni territoriali.

Trattasi (quanto alle Sezioni territoriali), hanno chiarito le Sezioni riunite, di organi che hanno tutti il potere di “**deferimento**”, ma non anche quello di “**rimessione**”⁴⁸.

Da quest’ultimo punto di vista, le Sezioni riunite, nel distinguere e separare la funzione nomofilattica “base” della *esatta osservanza della legge*, da quella susseguente della *uniforme interpretazione della legge* (secondo la sequela normativa scandita dall’art. 65 dell’Ordinamento Giudiziario), hanno correlato:

a) il potere di **deferimento**, alla **esatta osservanza della legge**, riconoscendolo – come detto – a tutti gli organi giudiziari della Corte dei conti (Presidente, Procuratore Generale, giudici di primo e di secondo grado), in relazione all’esigenza prioritaria di pervenire il prima possibile alla corretta interpretazione della legge, quale premessa essenziale per la sua *esatta osservanza*;

b) il potere di **rimessione**, alla **uniforme interpretazione**, riconoscendolo alle sole Sezioni di appello, quali “**organi intermedi di nomofilattica** [...] istituzionalmente deputati a seguire gli orientamenti interpretativi dei giudici di primo grado [...] e perciò a favorire il consolidarsi del diritto vivente”.

⁴⁶ V. SS.RR. sent. n. 7-QM/2010.

⁴⁷ Per completezza espositiva si riporta il testo dell’art. 374, comma 3, cpc : “*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*”.

Le Sezioni riunite, con la sent. n. 7-QM7 2010, hanno anche avuto modo di evidenziare le diversità delle norme a confronto, sia per i soggetti (le Sezioni del medesimo Organo giurisdizionale, nell’art. 374 cpc, laddove nell’art. 42, comma 2, sono le Sezioni di merito), che per l’oggetto (il “*ricorso*”, nelle disposizioni dell’art. 374, ed il “*giudizio*” nelle disposizioni dell’art. 42, comma 2), così da escludere che la “*rimessione del giudizio debba essere intesa come spogliazione della causa di merito da parte della Sezione regionale o centrale a favore dell’Organo nomofilattico, con indubbi ed evidenti profili di incostituzionalità per violazione del principio del giudice naturale precostituito, peraltro già fatte presenti nell’ordinanza n. 1/QM/2010, oltre che con attribuzione alle stesse Sezioni riunite di funzioni nuove di giudicante del merito non emergenti né dal tenore letterale della norma né dai lavori preparatori*”.

⁴⁸ V. SS.RR. sent. n. 8-QM/2010.

Sotto quest'ultimo profilo, le Sezioni riunite non hanno mancato di evidenziare come l'equilibrato esplicarsi della funzione giurisdizionale nel riparto tra le sezioni centrali e territoriali della Corte dei conti, sotteso al potere di *deferimento*, venga a porsi in termini ribaltati nel potere di *rimessione*.

Il *deferimento* alle Sezioni Riunite da parte del giudice di primo grado, infatti, non è ipotizzabile – come detto – in caso di contrasto c.d. "*verticale*", anche per evitare che le Sezioni intervengano *allorquando l'uniforme applicazione della legge si è realizzata o sta per realizzarsi nelle sentenze delle Sezioni di appello*,⁴⁹ ma una simile limitazione è "compensata" dal fatto che l'affermazione del principio di diritto delle Sezioni riunite su questione deferita dal giudice di primo grado vincola anche il giudice di appello, *sub specie* di *giudicato interno*.

Il potere di *rimessione*, a sua volta, compone anch'esso il *contrasto verticale* a favore della Sezione di appello, con effetto sull'intero giudizio, ma in senso inverso⁵⁰, in quanto: a) o tale contrasto manca del tutto, perché il giudice di appello aderisce al "*dissenso*" manifestato dal giudice di primo grado in ordine al principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite, ed allora si viene a consolidare una sorta di "giudicato in senso sostanziale" per la *rimessione*; b) oppure il contrasto esiste, nel senso che il giudice di appello non condivide il principio di diritto al quale ha invece aderito il giudice di primo grado, ed in questo caso è abilitato a *rimettere* la questione alle Sezioni riunite per il "riesame" del cennato principio di diritto, ed anche stavolta con effetti sull'intero giudizio.

Da quanto detto, peraltro, è evidente che anche il giudice di primo grado può "non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite" (ex art. 42, comma 2, ultimo periodo), ma quando ciò si verifica non potrà senz'altro adire le Sezioni riunite, dovendo esprimere il proprio motivato *dissenso* nella relativa sentenza.

Alla *rimessione* provvederà, invece, la Sezione di appello, nella dinamica processuale che si sviluppa su iniziativa della parte interessata, sempre che condivida le critiche al principio di diritto delle Sezioni Riunite, espresse dal giudice di primo grado nella sua sentenza, altrimenti riformerà (con l'effetto del giudicato) la senza medesima, in adesione al principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite.

Da notare che la limitazione dell'oggetto della *rimessione* alla sola *revisio* del principio di diritto già affermato dalle Sezioni riunite esclude anche ogni problema di compatibilità costituzionale della presenza del P.M. nel conseguente giudizio innanzi alle Sezioni riunite (ex art. 111 Cost.), almeno nei giudizi pensionistici, per i quali l'art. 6, comma 6, della l. n. 19/1994 ha *abrogato* (tutte) le *disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del Procuratore Generale*⁵¹.

E ciò ben diversamente di quanto sarebbe accaduto se le Sezioni Riunite avessero seguito la diversa opzione interpretativa di ritenere che con la *rimessione* del giudizio, ex art. 42, comma 2, secondo periodo, viene devoluto anche il merito della causa.

⁴⁹ V. testualmente SS.RR. n. 1-QM/2010.

⁵⁰ V. ancora SS.RR. n. 8-QM/2010.

⁵¹ V. ancora una volta SEZIONI RIUNITE sent. n. 8-QM/2010, paragrafo 1.4).

§- X) Le impugnative avverso le deliberazioni delle Sezioni di controllo (cenni).

A conclusione di questa (generalissima) trattazione dell'appello, e in coerenza con l'andamento del corso, nel quale si è parlato sia della funzione del controllo che giurisdizionale della Corte dei conti, un cenno merita anche il nuovo istituto dell' "*impugnazione*" delle deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo della Corte medesima, ex art. 243-*quater*, comma 5, del tuel (introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera r, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012), e delle deliberazioni delle medesime Sezioni territoriali relative alle "certificazioni dell'attendibilità dei costi nei contratti di lavoro subordinato presso le fondazioni lirico-sinfoniche e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione di bilancio", ex art. 11, comma 19, del d.l. n. 91/2013, convertito dalla l. n. 112/2013.

Come ricordato nel precedente paragrafo II-c), all'impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti, per la quale si è parlato di "appello delle deliberazioni di controllo", processualmente si esprime mediante il "giudizio ad istanza di parte" (nella forma residuale di cui all'art. 58 del r.d. n. 1038/1933), ed è stata prevista anche come rimedio avverso i provvedimenti di diniego o di ammissione al "fondo di rotazione" di cui all'art. 243-ter del tuel, nonché contro gli atti ricognitivi delle Amministrazioni pubbliche emessi dall' ISTAT, ex art. 169, l. n. 228/2012⁵².

Il medesimo rimedio innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione, pertanto, è stato previsto per atti alquanto diversi tra loro (per natura e funzione), quali le deliberazioni delle Sezioni territoriali della Corte dei conti, da un lato, ed i provvedimenti di ammissione al *fondo di rotazione* e di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche, dall'altro.

La giustiziabilità delle deliberazioni delle Sezioni territoriali della Corte dei conti, espressamente prevista – si ripete – dagli artt. 243-*quater*, comma 5, tuel e dall'art. 11, comma 19, del d.l. n. 91/2013 (convertito dalla l. n. 112/2013), in certo qual modo ha fatto venir meno il "dogma" della non impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti,⁵³ radicato nel carattere magistratuale della funzione di controllo della Corte medesima, esercitata in posizione terza e neutrale, di indipendenza rispetto al Governo ed all'apparato amministrativo pubblico in generale, teleologicamente rivolta alla "tutela dell'unità economica della Repubblica e del Coordinamento della finanza pubblica", come ribadito, anche di recente, dalla Corte costituzionale⁵⁴.

Una simile "apertura" all'impugnabilità delle deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti è probabilmente alla base anche

⁵² In verità, la norma che ha previsto la giustiziabilità innanzi alla Corte dei conti degli atti ricognitivi dell'ISTAT non ha specificato quale fosse il rito da seguire ed è stata, perciò, la stessa Corte dei conti che in via interpretativa, con la sent. n. 3/2013, ha ritenuto applicabile anche in questo caso il giudizio ad istanza di parte, ex art. 58 del r.d. n. 1038/1933.

⁵³ V. in proposito S. Gambardella, *Sulla giustiziabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti, da cui scaturisce per l'ente locale l'obbligo di dichiarare il dissesto, adottate dalla Corte dei conti nell'ambito della procedura del dissesto guidato e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*, in www.contabilita-pubblica.it.

⁵⁴ Cfr. Corte Cost. sent. n. 60/2013, con richiami anche a Corte Cost. n. 29/1995, n. 470/1997, n. 267/2006, n. 179/2007 e n. 198/2012.

dell'iniziativa degli enti locali di gravarsi anche contro deliberazioni diverse da quelle espressamente indicate nei precitati artt. 243-*quater* tuel e 11 del d.l. n. 91/2013, convertito dalla l. n. 112/2013.

Ragioni di coerenza e di sistema, correlate essenzialmente alla necessità istituzionale di attribuire il potere di riesaminare le deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo ad una articolazione specializzata delle Sezioni Riunite della Corte dei conti,⁵⁵ nel quadro della giurisdizione esclusiva nelle "materie di contabilità pubblica" (ex 103, comma 2, Cost.),⁵⁶ avrebbero dovuto indurre gli enti locali a coltivare le loro iniziative innanzi alle predette Sezioni Riunite e non d'avanti ad altro Giudice.

Al contrario, l'esperienza maturata subito dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 1174/2012 ha mostrato che gli enti locali si sono gravati innanzi al Giudice Amministrativo contro le deliberazioni delle Sezioni territoriali della Corte dei conti che sono state rese nella procedura del c.d. "*disseto guidato*" (ex art. 6, comma 2, del d.lgs n. 149/2011), ovvero nella procedura di "*riequilibrio finanziario pluriennale*" (ex art. 243-*bis* tuel).

Alcuni dei giudici aditi hanno dichiarato sussistente la giurisdizione, affermando la natura sostanzialmente amministrativa dell'attività di controllo della Corte dei conti⁵⁷.

Altri, invece, hanno declinato la giurisdizione sulle deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti, ma non sugli atti amministrativi (prefettizi e/o del consiglio comunale) conseguenti alle deliberazioni stesse⁵⁸.

Altri ancora, infine, hanno declinato la giurisdizione per quella propria delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11 c.p.a., negando natura sostanzialmente amministrativa alle deliberazioni di controllo della Corte dei conti ed escludendo che gli atti a contenuto vincolato, adottati obbligatoriamente dai prefetti e/o dal consiglio comunale in conseguenza delle citate deliberazioni, fossero autonomamente impugnabili, in quanto intrinsecamente connesse – in via di presupposizione – con le ridette deliberazioni⁵⁹.

In tale ultimo caso, le Sezioni riunite – innanzi alle quali è stato proseguito il giudizio (ex art. 11 c.p.a. citato) – con la sent. n. 5-EL/2013 hanno affermato la giurisdizione della Corte dei conti sulle deliberazioni di controllo non espressamente riguardate dal comma 5 dell'art. 243-*quater* tuel ed hanno definito il ricorso contro gli atti gravati (deliberazione Corte dei Conti, Sezione Controllo per la Regione Siciliana n. 28/2013 e conseguenti provvedimenti del

⁵⁵ Cfr. Sezioni riunite in speciale composizione sent. n. 5-EL/2013, nella quale si è anche precisato che proprio in considerazione della particolare tipologia dei ricorsi devoluti alle Sezioni medesime, il collegio giudicante è composto, in misura paritaria tra loro, sia da magistrati dell'area della giurisdizione, che dell'area del controllo, come si desume dalla ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 5 del 4/3/2013.

⁵⁶ Si ricorda che il richiamo alla *giurisdizione esclusiva*, ex art. 103 Cost., è presente contenuto nelle disposizioni dell'art. 243-*quater*, comma 5, tuel e dell'art. 169 della l. n. 228/2012.

⁵⁷ Cfr. Tar. Sicilia decreto presidenziale cautelare n. 19 del 16/1/2013, nonché ordinanza cautelare collegiale n. 121 del 14/2/2013).

⁵⁸ cfr. Consiglio di Giustizia Amm. Per la Regione Sicilia, ordinanza n. 217 del 10/5/2013, nonché Tar Calabria, ordinanza cautelare n. 288 del 21/6/2013.

⁵⁹ Cfr. Tar Sicilia-Sez. Catania, sent. n. 1980 del 10/7/2013.

consiglio comunale e del prefetto nella procedura *di riequilibrio pluriennale*), sulla scorta delle seguenti, rilevanti puntualizzazioni:

a) la giurisdizione della Corte dei conti va affermata in base all'*interpositio legislatoris* di cui all'art. 243-*quater*, comma 5, tuel;

b) tale intervento, però, non va raccordato ai soli due atti espressamente ivi considerati, di cui, "peraltro, uno è espressione di attività di controllo della Corte dei conti e l'altro di natura provvedimento della P.A", ma all'intero "ambito della contabilità pubblica, individuabile [nella] procedura di riequilibrio/dissesto degli enti locali, per il rilievo che tale ambito assume nel contesto della contabilità pubblica";

c) i provvedimenti amministrativi consequenziali alle deliberazioni di controllo della Corte dei conti sono soggetti anch'essi alla giurisdizione della Corte dei conti, non individuandosi, nei loro confronti, neanche un "interesse legittimo da parte di specifici soggetti", ma solo un "interesse diffuso ricadente in capo all'intera collettività";

d) l'impugnativa della deliberazione di controllo innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione costituisce "un mezzo per supplire, attraverso la giurisdizione contabile – esercitata nell'interesse della legge e della collettività, in quanto tale a tutela dello Stato-ordinamento – ad un'effettiva carenza di giustiziabilità di un interesse diffuso alla corretta gestione delle risorse pubbliche";

e) la giurisdizione della Corte dei conti, in tale materia, si esercita in unico grado, senza che ciò dia luoghi a profili di incostituzionalità.

Per ragioni di completezza, si ricorda che la riferita pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione, è stata gravata innanzi alla Corte di Cassazione, per ragioni di giurisdizione, con ricorso non ancora definito⁶⁰.

I principi enunciati con la sent. n. 5-EL/2013, sono in continuità ideale con quelli affermati dalle SS. RR. in speciale composizione con la sent. n. 2-EL/2013 e in qualche modo hanno anticipato le affermazioni della sussistenza di un'ancora più ampia giurisdizione della Corte dei conti sulle deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo, contenute nella successiva sent. n. 6-EL/2013 delle medesime Sezioni riunite.

Con tale ultima sentenza, infatti, le Sezioni riunite hanno affermato l'impugnabilità di tutte le deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo "susceptibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati" e non delle sole deliberazioni menzionate nell'art. 243-*quater* tuel nella lettura allargata che è stata data con la sent. n. 5-EL/2013.

Tanto, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che tiene conto dei "fondamentali canoni di cui agli artt. 24, 97 e 119, c. 6, Cost. nonché dell'art. 6, comma 1, CEDU".

In forza di una siffatta ampia lettura costituzionalmente orientata dell'art. 243-*quater*, comma 5, tuel, le Sezioni riunite hanno ritenuto impugnabili non solo le deliberazioni di controllo relative alle procedure di *dissesto guidato* (ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011) e di *riequilibrio finanziario pluriennale*

⁶⁰ Si ricorda che presso la Suprema Corte pendono anche i ricorsi relativi a deliberazioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Sicilia relative ai comuni di Cefalù e di Milazzo.

(ex art.243-*bis* tuel), già ritenute impugnabili dalle con la sent. n. 5-EL/2013, ma anche quelle sul rispetto del patto di stabilità (ex art. 77-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008)⁶¹.

Interessante notare, ai fini della presente relazione, come le stesse Sezioni riunite, anche con la sent. n. 6-EL/2013 hanno ribadito ripetutamente che le deliberazioni delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti sono "insindacabili da parte di qualsiasi altro Giudice, ad esclusione di quanto previsto [...] dalle nuove disposizioni del d.l. n. 174/2012", le quali – hanno precisato le Sezioni riunite – hanno "voluto introdurre una possibilità di *revisio* delle deliberazioni" stesse.

Il riferimento ad una generica "*revisio*" delle deliberazioni di controllo segna il punto di equilibrio tra la tradizionale non sindacabilità giurisdizionale delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti, sostanzialmente non soggetta ad alcuna giurisdizione, e la nuova esigenza di giustiziabilità delle delibere stesse immediatamente lesive "delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessate" (ex SS.RR. n. 6-EL/2013).

Le delibere in discorso, infatti, vengono sottoposte ad un procedimento di revisione del tutto atipico, formalmente giurisdizionale e sostanzialmente di controllo⁶², in un unico "grado", affidato ad un organo misto per estrazione dei magistrati che lo compongono (controllo e giurisdizione), in alcun modo paragonabile ad una sorta di "appello" avverso le più volte menzionate deliberazioni, in quanto finalizzato non tanto alla verifica delle statuizioni del primo giudice, ma alla effettiva e maggior tutela dei beni-valori degli equilibri di bilancio e della sana gestione, a garanzia della "unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica".⁶³

Da questo punto di vista, appare evidente come il potere di revisione in discorso:

- a) non sia in alcun modo limitato, almeno in tesi, ai soli "motivi specifici dell'impugnazione" (ex art. 342 cpc), sebbene questi ci devono pur essere e, in concreto, orientano l'andamento della "*revisio*" (cfr. SS. RR. in spec. comp. Sent. n. 9-EL/2013);
- b) non esclude la valutazione di elementi nuovi, magari sopravvenuti alla deliberazione impugnata (ex art. 345 cpc), purché utili e rilevanti;
- c) non contempla alcuna forma di "rimessione al primo giudice" (ex artt.

⁶¹ Anche parte della dottrina (S. Gambardella, op. già citata) aveva ipotizzato una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni dell'art. 243-*quater* tuel, in termini tali da rendere giustiziabili oltre alle deliberazioni delle Sezioni Territoriali di controllo di approvazione o diniego del piano di riequilibrio, anche le altre deliberazioni del controllo alle quale si collega il medesimo effetto ultimo del *dissesto*, rinvenibili nella procedura del c.d. *dissesto guidato* e di presentazione e/o verifica di attuazione del piano di riequilibrio finanziario stesso.

E' evidente che gli approdi ai quali giungono le Sezioni riunite con la sent. n. 6-EL/2013 offrono spazi di maggior ampiezza applicativa, ed una ancora più ampia base motivazionale.

⁶² Nell'ordinamento gius-contabile si registrano anche altre forme di confluenza nel medesimo procedimento di profili propri della funzione di controllo con quelli della giurisdizione.

Un simile procedimento sottolinea l'importanza dell'atto che consegue al procedimento stesso ed impegna magistrati sia dell'area del controllo che della giurisdizione, come avviene per la parificazione del rendiconto generale dello Stato, deliberata dalle Sezioni Riunite "con le formalità della giurisdizione contenziosa", ex art. 40 del r.d. n. 1214/1934.

⁶³ Cfr. ancora Corte Cost. sent. n. 60/2013, con richiami anche a Corte Cost. n. 29/1995, n. 470/1997, n. 267/2006, n. 179/2007 e n. 198/2012.

353 e 354 cpc), stante – sotto quest'ultimo profilo – anche i tempi alquanto ristretti entro cui concludere la revisione stessa, ex art. 243-quater, comma 5, tuel: "30 giorni dal deposito del ricorso".