Appunti in tema di condono contabile: verso una soluzione della questione dell'ammissibilità dell'istanza in presenza di appello del pubblico ministero.

Paolo Luigi Rebecchi

Con tre recenti ordinanze (n .25/2009 del 5 febbraio 2009; n. 31/2009 del 25 febbraio 2009; n. 46/2009 depositata il 2 marzo 2009) la Sezione terza centrale di appello ha sollevato questione di massima con riguardo alle conseguenze connesse alla presentazione di un gravame del pubblico ministero nell'ambito del procedimento di definizione agevolata del giudizio di appello avverso le sentenze di condanna della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa .

Il tema costituisce uno degli argomenti ancora non risolti posti dallo speciale procedimento definitorio introdotto dalla legge finanziaria per il 2006.

La legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005 n. 266) , ha introdotto, con i commi 231-232-233 dell'art. 1 , un procedimento anticipato di definizione semplificato del giudizio di appello dinanzi alla Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa..

In particolare è previsto che "…*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.

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.

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."[1]

Le sezioni di appello hanno già pronunciato numerosi provvedimenti di accoglimento o di reiezione delle istanze di definizione.

Il nuovo procedimento è stato oggetto di applicazione a partire dal gennaio 2006 e al gennaio 2009, dopo tre anni, è stato oggetto di una valutazione complessiva sulla sua operatività in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 della Corte dei conti.

---

[1] S.IMPERIALI, *La definizione dell'appello contabile ad istanza di parte e le sentenze della Corte costituzionale n. 183 e n. 184 del 2007 e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 3/QM del 2007* , in *www.amcorteconti.it*

E' stato osservato [2]che "…La norma è stata oggetto di vari contrasti giurisprudenziali, ormai in via di superamento a seguito di chiarimenti interpretativi intervenuti ad opera della Corte Costituzionale e delle Sezioni riunite di questa Corte. Le tre Sezioni centrali d'appello hanno mediamente applicato una percentuale di riduzione pari al 23,50% dei crediti risarcitori accertati nelle sentenze pronunciate dalle Sezioni territoriali, pronunciando n. 97 sentenze dichiarative dell'estinzione dei relativi giudizi. Significativa è la circostanza che in relazione a tali procedimenti, a fronte di euro 8.292.111,51 dovuti a titolo di risarcimento in forza delle sentenze di primo grado, ne sono stati versati 1.948.332,78. Per gli stessi procedimenti lo Stato ha incamerato euro 102.174,74 a titolo di spese di giustizia. …"

Inizialmente la nuove disposizioni vennero accolta con numerose perplessità, sia sul piano sostanziale, che dei profili processuali. Quanto al primo aspetto è stato ricordato [3] che "…Nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2006, il presidente della Corte dei conti …rileva che ""provvedimenti di questa natura, per di più non legati a situazioni eccezionali e non ripetibili, finiscono con il creare aspettative sul loro ripetersi e ridurre ulteriormente l'effetto di deterrenza che rappresenta primaria ragion d'essere dell'istituto della responsabilità amministrativa…".

---

[2] F.PASQUALUCCI-Procuratore generale della Corte dei conti-*Relazione inaugurazione anno giudiziario 2009*-Roma, aula delle sezioni riunite, 11 febbraio 2009, in *www.corteconti.it*

[3] S.BARERA, *Il condono erariale:aspetti e problemi applicativi alla luce degli interventi della Corte costituzionale*, in www.contabilità-pubblica.it;

Tali profili di perplessità hanno indotto la proposizione di alcune questioni di costituzionalità da parte della Sezione di appello per la Sicilia la quale nei tre provvedimenti di rimessione (ordinanze nn. 351, 352, 353 del 2006) lamentava [4] "… "" l'assenza di un qualsiasi ratio normativa che non sia quella della limitazione patrimoniale del risarcimento per sé stessa"", un ""effetto premiale ingiustificato"" in contrasto con i ""principi del buon andamento e del controllo contabile"", la ""riduzione predeterminata e pressoché automatica della responsabilità amministrativa e della misura del risarcimento"", l'irragionevole inclusione nel beneficio dei soli soggetti condannati in primo grado e la conseguente esclusione di coloro che subiscono condanna in secondo grado a seguito di un appello del pubblico ministero; la riduzione , nell'ambito del procedimento di "condono", del ruolo del pubblico ministero alla semplice espressione di un parere, l'affidamento al giudice contabile di un ""potere discrezionale illimitato nella individuazione delle ragioni da porre a fondamento dell'accoglimento della domanda" e della "concreta determinazione della misura del risarcimento"".

Si trattava di censure che andavano a contestare complessivamente il nuovo istituto, ritenendolo sostanzialmente in contrasto con l'assetto e le finalità della responsabilità amministrativo contabile.

Va osservato che tale impostazione non venne seguita unitariamente nei giudizi di appello.

Dinanzi alle sezioni centrali, infatti, la procura generale, ufficio requirente presso le stesse sezioni di appello e presso le sezioni riunite della Corte dei

---

[4] S.BARERA, op. cit.

conti non prospettò questioni di costituzionalità ma tentò di definire, nei pareri espressi sulle prime istanze, i presupposti sostanziali e processuali di ammissibilità ed accoglibilità delle medesime, in assenza di espresse previsioni nelle norme da applicare.

In tal modo vennero evidenziati i profili di non ammissibilità dell'istanza nei casi di condotta dolosa, le forme dell'istanza e la sua sottoscrizione, l'ammissibilità dell'istanza in presenza di appelli già depositati antecedentemente alla entrata in vigore della legge 266/2005 (1 gennaio 2006) , la non ammissibilità di istanze proposte dopo la definizione del giudizio di appello in pendenza di ricorso per revocazione ovvero di ricorso per cassazione, il problema della proponibilità dell'istanza nel caso di gravame proposto anche dal pubblico ministero, la regolazione delle spese di giudizio di primo e secondo grado, la partecipazione del pubblico ministero al procedimento in camera di consiglio, le forme della definizione del giudizio ed in particolare la necessaria emissione di una sentenza finale, le concrete modalità di pagamento e l'esclusione della possibilità di pagamenti rateizzati, il rapporto fra decreto di condono e la pendenza di sequestri conservativi.

Le varie questioni, come sopra ricordato, hanno trovato una progressiva definizione giurisprudenziale.

Nella chiarificazione degli elementi sostanziali e processuali dell'istituto , di particolare rilievo sono state le decisioni della Corte costituzionale che ne hanno affermato la legittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 183/2007 del 12 giugno 2007, la Corte costituzionale , ha in particolare affermato che "…*Contrariamente a quanto mostrano di ritenere le ordinanze di rimessione, le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa*[5] *condizione patrimoniale del condannato). In questo senso è,*

---

[5] Per qualificare la colpa grave si può ancora fare ricorso alla definizione di "massima negligenza" (ULPIANO - D. 50.16.2312- *Lata culpa est nimia neglegentia, id est non intellegere quod omnes intellegunt* -colpa grave è la massima negligenza, cioè non intendere ciò che tutti intendono).v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1995- vol. 5- *La responsabilità*, pag. 580; E' stata riconosciuta la sua configurabilità nel caso sia posto in essere un "...atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti ..." (C.conti, sez. giur. Veneto, 10 febbraio 1997 n. 71) o quando si riscontrino "...evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di condotta che siano ex ante ravvisabili o riconoscibili per dovere professionale d'ufficio e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesta ..." (C.conti, sez. riun. 10 giugno 1997, n. 56/A nonché sez. giur. Campania, 31 agosto 1998, n.58 e 12 giugno 1998, n. 49; sez. III centr. 23 luglio 1996, n. 320 e 5 giugno 1997, n. 73) o comunque lo scostamento dallo *standard* minimo di diligenza richiesto nell'espletamento dei compiti propri della funzione rivestita secondo i canoni della colpa "professionale" (sez. giur. Emilia Romagna, 27 novembre 1996, n. 697; sez. giur. Toscana, 29 aprile 1997, n. 313; sez. giur. Sicilia, 19 agosto 1997, n. 216), tenendosi conto delle circostanze del caso concreto ampiamente illustrate nella sentenza impugnata, nonché della palese prevedibilità del danno connesso all'atteggiamento tenuto (sez. giur. Marche, 18 agosto 1998, n. 1931; sez. Toscana, 12 ottobre 1998, n. 135; sez. I centr. n. 335 del 2 ottobre 2002). Recentemente sez. I centrale, n.260 del 29 novembre 2002 e n. 147 del 26 maggio 2003 , hanno evidenziato la nozione di *figura sintomatica* delle varie definizioni fornite dalla giurisprudenza , precisando che "…*ai fini della determinazione della colpa grave si è ritenuto – sez. Molise sent. n. 89/2001; sez. I centr. n. 190/2002; n. 228/2002; n. 234/2002; n. 235/2002 – che possa farsi riferimento alle norme che precisano questo livello di colpevolezza, quali l'art. 5 del d.lgs. 472/97 – sulle sanzioni amministrative per violazione delle norme tributarie – nel testo sostituito dall'art. 2 del d.lgs. 203/98, secondo il quale "la colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari " oppure l'art. 2 della legge 117/88 – sulla responsabilità dei magistrati – che definisce grave la violazione di legge " determinata da negligenza inescusabile". Ed in quest'ambito normativo più determinato si giustificherebbero le varie specificazioni della gravità della colpa proposte dalla giurisprudenza quali: l'inosservanza del minimo di diligenza; la prevedibilità e prevedibilità dell'evento dannoso; la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici; il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni; la totale negligenza nell'esame del fatto e dell'applicazione del diritto; la macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione; la sprezzante trascuratezza dei doveri*

del resto, orientata la giurisprudenza della Corte dei conti, Sezione centrale d'appello, secondo cui l'ammissione alla definizione presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, escludendosi che a tale definizione possa accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta. Si deve pertanto ritenere che la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisca un presidio adeguato alla tutela dei princìpi costituzionali – buon andamento della pubblica amministrazione; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività della giurisdizione contabile – evocati dalle ordinanze di rimessione. Inoltre, la previsione concernente la determinazione, ad opera della Corte dei conti in sede di appello, della somma dovuta – in misura non superiore al trenta

---

di ufficio resa estensiva attraverso un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza degli interessi pubblici…". In dottrina v. P.MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*,in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 2, pag. 272 e ss.; C. ASTRALDI DE ZORZI, *Colpa grave e dolo: responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*, in *Enti Pubblici*, 1/96 pag. 160 e ss.; P.MADDALENA, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.amcortecont*.it Per ulteriori precisazioni con riguardo all'elemento soggettivo C. cost. 24 ottobre 2001, n. 340 nonché C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; C.PAGLIARIN, *Il rebus della colpa grave*, Relazione al seminario di studi su *La responsabilità amministrativa nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti,* Regione Veneto - Palazzo Giovannelli, Venezia 15 luglio 2003; F. GARRI, *op. cit*., pagg. 2-3, che precisa ulteriormente che "...l'istituto dell'errore professionale, già alla stregua della costruzione giurisprudenziale fatta propria dalla giurisdizione contabile (a partire dalle fondamentali decisioni delle SS.RR. n. 317/1983 e n. 397/1985), porta a definire l'area della risarcibilità del danno pubblico nei limiti dell'inescusabilità dell'errore professionale e quindi della gravità della colpa. La valutazione di questo limite, prima assegnata al giudice, è divenuta attribuzione del pubblico ministero nell'attivazione della pretesa patrimoniale quando i risultati dell'azione amministrativa non siano conseguiti per inosservanza di doveri di comportamento...". Per la rilevanza della *prassi contra legem* ci si permette il rinvio a "Prassi contra legem e responsabilità amministrativo contabile: valore scriminante della colpa grave?", in *Rivista della Corte dei conti*, 1999, n. 2, pp. 194-206. In argomento ed in sensi negativo v. sez Umbria, 11 maggio 2004, n. 218, in Riv. Corte dei conti, 2004, 3, pp. 176

per cento del danno «quantificato nella sentenza di primo grado» – va inquadrata nel tradizionale assetto della responsabilità amministrativa. In tale sistema, l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. 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. 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 regio decreto 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). 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. 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 trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado. In altri termini, esse non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa. Se, facendo uso dei poteri che gli competono, il giudice di appello si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado, egli accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà. Così interpretate, le norme denunciate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione. Esse, infatti, non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma…".

Con la sentenza n. 184 dello stesso 12 giugno 2007 la Corte ha confermato quanto affermato nella sentenza n. 183, precisando la non sussistenza, al riguardo di potestà legislativa regionale ("….*Il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano muove da un erroneo presupposto interpretativo. Come questa Corte ha stabilito*

(sentenza n. 183 del 2007) scrutinando una questione di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto le stesse disposizioni, l'art. 1, commi 231 e 232, della legge n. 266 del 2005 non priva l'ente che ha subito il danno del diritto di vedersi adeguatamente risarcire. Per un verso, l'operatività delle disposizioni denunciate presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, sicché alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta. Per l'altro verso, le norme impugnate vanno collocate nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta l'azione produttiva del danno; e, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse 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 trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado. In ogni caso, non sussiste la lamentata violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto). Difatti, le norme denunciate investono direttamente la responsabilità amministrativa, avendo una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di

risarcimento dovuto, in un quadro di consonanza con i princìpi che governano la responsabilità amministrativa. La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004). La questione proposta in riferimento al parametro statutario è, dunque, infondata.Il dubbio sollevato in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione è inammissibile, dovendo ribadirsi la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 116 del 2006, n. 383 del 2005 e n. 287 del 2004), secondo cui la Provincia autonoma può far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si

risolva in una esclusione o limitazione dei poteri provinciali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza provinciale. …”).

La Corte costituzionale è ritornata a occuparsi del “condono erariale” con la sentenza n. 242 del 2 luglio 2008, dichiarando inammissibile la questione sollevata dalla sez. III centrale della Corte dei conti in relazione all’art. 3 della costituzione rilevando che *“…—La questione proposta dal rimettente e quella prospettata dalla parte privata intervenuta sono inammissibili: quella prospettata dalla parte privata è del tutto irrituale, perché questa non può ampliare o modificare l’oggetto del giudizio di costituzionalità, quale definito dall’ordinanza di rimessione; quella proposta dalla rimettente Sezione terza di appello della Corte dei conti è, anch’essa inammissibile, in quanto tesa a censurare una interpretazione giurisprudenziale, priva di quei caratteri di costanza e ripetizione necessari per integrare un “diritto vivente” valutabile ai fini del giudizio di costituzionalità (vedi, ex plurimis, sentenze nn. 146 e 64 del 2008, n. 321 del 2007 e n. 376 del 2004). Il giudice a quo, inoltre, nel ritenere irrimediabilmente vincolante la impostazione fatta propria dalle Sezioni riunite, non si dà carico di sperimentare altre soluzioni conformi a Costituzione, né prende in esame la coeva giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale le disposizioni impugnate non prevedono nessun beneficio economico, in quanto la riduzione fino al trenta per cento 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 (vedi: artt. 82 ed 83 della legge di contabilità generale dello Stato e sentenze nn. 183 e 184 del 2007, della Corte costituzionale). In altri termini, secondo detta giurisprudenza 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. …".

Le sezioni di appello, nell'affrontare le varie problematiche poste dall'applicazione delle nuove norme sono giunte a orientamenti sufficientemente consolidati con riguardo ai vari profili emersi. In particolare si è affermato in primo luogo che [6] 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 (richiamandosi a C. cost. sent. n. 183 e n. 184 del 2007). Il 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 cosiddetti esattoriali (Sezione I centrale decreti nn. 16 e 80 del 2006). Anche nel caso

[6] Per la ricognizione dei decreti di accoglimento o reiezione v. P.IANNANTUONO, A*tti della Procura generale della Corte dei conti*, 2009

di responsabilità per l'applicazione della sanzione ex art. 30 comma 15 della legge 289/02[7] si è negata l'ammissibilità del condono (Sez. siciliana d'appello, decreto n. 5/2007);

---

[7] Legge 289/2002 art 30, comma 15- in caso indebitamento per spese diverse da quelle di investimento è prevista la nullità degli atti e dei contratti e la applicazione nei confronti degli amministratori della sanzione da un minimo di 5 a un massimo di 20 volte indennità di carica percepita al momento della violazione. L'art. 30, comma 15 della legge 289/2002 è stato integrato dall'art. 3, commi 16 e 21 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria per il 2004) con l'estensione del vincolo (oltre che per le regioni, province e comuni) anche alle aziende ed organismi compresi nel sistema delle autonomie locali (città metropolitane, comunità montane, comunità isolano e di arcipelago,unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni), con la sola esclusione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici. Sull'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 comma 15 della legge 289/2002 v. Corte costituzionale, sentenza n. 320 del 2004, in www.consultaonline.it con nota di M.BARBERO. Vedi anche Corte dei conti Sez. riun. N. 12/QM – 2007- . M. SMIROLDO, *La giurisdizione di nullità della Corte dei conti sui provvedimenti e sui contratti che violano l'art. 30, comma 15, L. 27 dicembre 2002, n. 289: per gli enti territoriali un possibile exit device per liberarsi dalla morsa dei derivati finanziari,* in www. Lexitalia.it,n. 6/2008; S..GRECO, *Le funzioni decentrate della Corte dei conti: giurisdizione e controllo referto",* Milano, 4 ottobre 2004, in *www.corteconti.it*; M. SMIROLDO - *La garanzia degli equilibri di bilancio degli enti della finanza pubblica allargata: la costituzionalizzazione della golden rule e la sanzione per l'inosservanza del divieto di ricorso all'indebitamento per il finanziamento di spese diverse da quelle d'investimento*, in www.lexitalia.it –M.SMIROLDO, *Nuove tecniche di tutela degli interessi erariali: brevi osservazioni su alcuni profili sostanziali e processuali riguardanti l'applicazione dell'art. 30 comma 15 della legge 27 dicembre 2002 n. 289,* in atti del convegno di Palermo dell'11 dicembre 2004 in memoria di Francesco Rapisarda. Per una specifica fattispecie esaminata in giurisprudenza v. Corte dei conti, sez. Lazio, , n. 3001 del 20 dicembre 2005. Al riguardo v. anche la relativa nota di G.ALBO, in *Lexitalia.it*-2006, *Self - restraint della Corte dei conti al primo vaglio della fattispecie sanzionatoria prevista dall'art.30, comma 15, legge 27 dicembre 2002 n. 289 (l. finanziaria 2003*)- Sul ricorso ai prodotti finanziari derivati v. anche art. 41, comma 1 della legge n. 448 del 2001; decreto ministro economia e finanze n. 389 del 1° dicembre 2003; art. 3 commi da 16 a 21 della legge 350/2003; circolare ministero economia e finanze del 27 maggio 2004 in G.U. ser. gen. n. 128 del 3 giugno 2004; circolare Cassa depositi e prestiti in G. U. del 16 aprile 2004 n. 89 –"Comunicato concernente chiarimenti sulla finanziabilità dei debiti fuori bilancio" e le osservazioni contenute nelle deliberazioni n. 9/2004 e 10/2004 della Corte dei conti sezione delle autonomie, in www.corteconti.it nonché G.P. MANZELLA, *Funzione di coordinamento e debito degli enti locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004,4, pp. 441 e ss.; G.P. MANZELLA, *L'indebitamento degli enti territoriali: disciplina ed assetti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 5, pp. 507 e ss. M.NIGRO, *Strumenti derivati e finanza creativa: rigidi paletti all'ingegneria contabile*, in Guida agli enti locali, 18 giugno 2004, n. 24, pp. 60 e ss.. Per alcune pronunce della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativa collegata a fattispecie di indebitamento o di investimento mobiliare cfr. C. conti, sez. III centrale n. 440 del 28 ottobre 2003; sez. giur. reg. per il Lazio n. 1004 del 25 marzo 2004; sez. giur. reg. per il Veneto n. 879 del 29 giugno 2004; sez. Abruzzo n. 67 del 14 gennaio 2005; G.P. MANZELLA, *Indebitamento degli enti locali e legge finanziaria per il 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3-2005-337 e ss. ; F.PETRONIO, *L'indebitamento e gli* equilibri di bilancio degli enti locali nelle analisi della Corte dei conti (nota a C. conti, sez. delle autonomie 27 luglio 2005), in *Foro amm.* CDS, 2005, 9, pag. 2748 e ss.; Al riguardo v. art. 62 della legge 133/2008- Art. 62-*Contenimento* dell'uso degli strumenti derivati e *dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali.* Sull'art. 30 comma 15 si richiama C. conti sez. riun. n. 12/QM/2007 (rel .Miele) , in www.amcorteconti.it, che ne ha definito i profili essenziali.

L'ammissibilità dell'istanza è subordinata alla pendenza di un giudizio di appello, sicché sono inammissibili le istanze che accedano a ricorsi per revocazione[8] (Sez. I, n. 17/D/2006) e a ricorsi per cassazione (sezione siciliana d'appello n. 062/06/ord), a citazioni per giudizio di interpretazione di sentenze di appello (Sez. II n. 24D/ 2007). Il giudizio deve riguardare la posizione della parte condannata in primo grado risultando il convenuto assolto in primo grado privo di legittimazione a

---

[8] Il giudizio per revocazione innanzi alla Corte dei conti presenta alcune particolarità, ma sostanzialmente riproduce il giudizio per revocazione disciplinato dall'art. 395 c.p.c., per quanto riguarda la tassatività dei motivi e l'individuazione dei motivi che possono dare ingresso a un giudizio di tale genere. I motivi sono indicati dall'art. 68 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214: 1) errore di fatto o di calcolo; 2) rinvenimento di nuovi documenti scoperti dopo la decisione;c) documenti falsi. Sono inoltre applicabili i casi di cui all'art. 395 c.p.c.: 1) sentenza effetto di dolo di una delle parti a danno dell'altra; 2) contrasto della sentenza con altra precedente avente tra le parti autorità di giudicato, purché non abbia pronunciato sulla relativa eccezione; 3) sentenza effetto del dolo del giudice accertato con sentenza passata in giudicato; 4) mancata audizione del pubblico ministero nei casi in cui debba essere sentito;5) sentenza effetto di collusione posta in opera dalle parti per frodare la legge. La revocazione è ammissibile avverso le sentenze definitive emesse in grado di appello o avverso quelle emesse in unico grado. E' da ritenersi ammissibile anche avverso altri provvedimenti che svolgano la stessa funzione definitoria, quali i decreti con cui il presidente della sezione giurisdizionale determina l'ammontare dell'addebito in sede di procedimento monitorio. Non possono però essere impugnate per revocazione le sentenze pronunciate in precedenti giudizi di revocazione (art. 403, comma 1, c.p.c.)-cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano 2000, p. 558. Il termine per l'instaurazione del giudizio di revocazione, sia ad istanza di parte che di ufficio (ipotesi relativa al giudizio di conto, nel caso in cui il magistrato relatore, rilevi uno dei motivi di revocazione riguardanti un precedente giudizio di conto-cfr. M. SCIASCIA, *op. cit*., pag. 564) , è di tre anni. Entro tale data il ricorso di parte deve essere depositato in segreterie con i documenti richiesti a corredo e sotto pena di improcedibilità (art. 68, comma 1 T.U. C. conti), così come il decreto di ammissione in rito per la revocazione di ufficio nel giudizio di conto deve essere pubblicato (art. 69, comma 1 T.U. cit.). Nei casi di cui all'art. 68, comma 1 lettera b (omissione e doppio impiego), c) (nuovi documenti) e d) (documenti falsi), si ammette la possibilità di introdurre la revocazione anche dopo il termine triennale, sempre che non siano trascorsi trenta giorni dal rinvenimento, scoperta o notizia, fatti comunque salvi gli effetti estintivi della prescrizione (art. 68, comma 2 T.U e art. 108, comma 3 Reg. proc.). Le sentenze per le quali è scaduto il termine per l'appello possono essere impugnate per revocazione nei casi dei numeri 1,2,3 e 6 dell'art. 395 c.p.c. purché la scoperta del dolo o della falsità o il recupero dei documenti o la pronuncia della sentenza di cui al n. 6 siano avvenuti dopo la scadenza del termine suddetto (art. 396, comma 1 c.p.c.). Il ricorso di parte o il decreto di ammissione in rito devono essere notificati alle altre parti del giudizio della cui sentenza si discute, in modo da determinare la litispendenza. Quindi a cura della parte più diligente viene richiesta al presidente della sezione la fissazione del termine per l'udienza nel caso di revocazione a domanda; se trattasi di revocazione d'ufficio l'udienza viene stabilita dalla stessa sezione in sede di decreto di ammissione in rito.

presentare l'istanza di condono, anche se essendo stato appellato dalla parte pubblica, abbia a sua volta, proposto appello incidentale (Sezione I, decreto n. 25/2008). 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;

L'istanza di condono può essere presentata sia contestualmente all'appello che con distinto atto da depositare nella segreteria della sezione[9] e non necessita di previa notifica al PM contabile (sez. II decreto n. 10 /2006). Anche se non postula una vera e propria rinuncia all'appello, l'istanza deve ritenersi inammissibile se presentata in via subordinata all'invocata assoluzione piena (Sez. II, n. 5 D 2007) . Nella prassi è stata comunque ammessa la rettifica della richiesta da parte dell'interessato , nel senso di far ritenere principale la richiesta di condono;

Il procedimento che secondo le norme si svolge in camera di consiglio e si chiude con l'emissione di un decreto, esige che entrambe le parti possano comparire ed essere sentite all'udienza camerale (cfr. QM n. 3/2003) [10].

---

[9] In un primo momento –Sez. I n. 50/D/2006 si era affermata l'inammissibilità di domande non presentate al momento della presentazione dell'appello ma successivamente l'orientamento è stato abbandonato- Sez. I, decreto n. 48/D/2008)

[10] S.IMPERIALI, *op. cit.* "…Con riferimento alla seconda questione di massima, le Sezioni Riunite hanno invece affermato che, "in disparte le produzioni di atti scritti delle medesime, nel procedimento della camera di consiglio funzionale all'adozione del decreto di cui all'art. 1 commi 231, 232 e 233 della legge n. 266 del 2005, il contraddittorio tra le parti deve svolgersi in modo paritario, pieno e costante". Ne consegue, in sostanza, che ambedue le parti hanno diritto a partecipare alla camera di consiglio e la parte pubblica, in particolare, ha diritto a parteciparvi anche qualora abbia già formulato per iscritto il suo parere sull'istanza della parte privata…"

Nel procedimento camerale viene effettuata una cognizione soltanto sommaria della fattispecie, con esclusione, di conseguenza, delle questioni di tipo pregiudiziale, ivi comprese quelle attinenti alla giurisdizione. In tal senso sez. I, n. 24D2007 e Sez. III n. 51D2007 in quanto se si dovesse denegare la giurisdizione contabile, questa sarebbe pronuncia da assumere mediante sentenza, trattandosi di decisione che definirebbe il giudizio ai sensi dell'art. 279 c.p.c.

In caso di responsabilità a titolo di dolo l'istanza di condono pur ammissibile in linea di principio va- di norma- rigettata per motivi di merito, con orientamento pacifico, anche se in un caso è stato concesso il condono nella fattispecie in cui vi era responsabilità per dolo con vantaggi indebiti per l'autore dell'illecito, ma senza contestuale diminuzione patrimoniale per l'ente pubblico (Sezione IIII, decreto a verbale di udienza del 21 febbraio 2007) . Al dolo è stata equiparata, ai fini del diniego del beneficio, la colpa con previsione dell'evento dannoso (sezione II, decreto n. 41 D 2006) o la colpa gravissima (sezione II decreto n. 87 del 2008). In proposito si è registrato un ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione per motivi di giurisdizione essendosi dedotto da parte di un soggetto istante, condannato in primo grado per fatti dolosi connessi alla percezione di tangenti, che la Corte dei conti non avrebbe discrezionalità, in relazione all'accoglimento dell'istanza ritualmente proposta. Le sez unite, con sentenza n. 5906 del 5 marzo 2008 hanno dichiarato l'inammissibilità del ricorso per mancata formulazione del quesito di diritto (art. 366 bis c.p.c.).

Il termine per il pagamento della somma a titolo di condono e delle spese giudiziali di doppio grado (che gravano anch'esse sulla parte istante con orientamento consolidato, salvo il caso della regolazione secondo il principio di soccombenza virtuale – sezione III decreto n. 34 D 2008) non è stato ritenuto perentorio, in caso di buona fede dell'interessato (sezione II n. 188/2007 e sezione III n. 295/2008). In particolare nel caso in cui il deposito della ricevuta sia avvenuto oltre il termine fissato , pur in presenza di un pagamento, non si è ritenuto da parte della Procura generale richiedere l'affermazione di alcuna decadenza dal beneficio, essendo la successiva sentenza dichiarativa della estinzione del giudizio subordinata all'onere del deposito della ricevuta stessa;

La presentazione della quietenza di pagamento, sia per la quota capitale che per le spese di doppio grado, comporta l'estinzione del giudizio di appello, con sentenza da pronunciarsi in udienza, con l'annullamento anche della sentenza di primo grado [11]. La sentenza che conclude il procedimento di definizione agevolata liquida e pone a carico della parte istante anche le spese del giudizio (sez. III sent. n. 33 del 4 febbraio 2008 "–La definizione agevolata del giudizio di appello ex art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005 non fa venir meno il comportamento riprovevole del convenuto accertato in primo grado sicché a suo carico vanno poste le spese del giudizio di primo e secondo grado…";Sez. III – sent. n. 75 del 13 marzo 2008- " La definizione del giudizio mediante il condono erariale di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005 non è assimilabile alla

[11] Cfr. Sez. III di appello n. 302 del 13 ottobre 2008 che si esprime in termini di "caducazione" della sentenza di primo grado "…data l'impossibilità che si formi giudicato su un thema decidendum che, in virtù del principio devolutivo, si è trasfuso nell'oggetto del processo di appello ormai definito nei termini …" stabiliti nel decreto di accoglimento.

cessazione della materia del contendere e comporta l'addebito delle spese di giudizio di primo e secondo grado."; ancora Sez. III sent. n. 229 dell' 11 luglio 2008; n. 290 del 23 settembre 2008; 302 del 13 ottobre 2008)

Con la sentenza di definizione agevolata del giudizio di appello ai sensi dell'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005 va dichiarata anche la cessazione degli effetti del sequestro conservativo e autorizzata la cancellazione delle relative trascrizioni sui registri immobiliari (Sez. III – sent. n. 394 del 23 dicembre 2008)

E' rimasta ancora priva di uniforme soluzione la questione della sottoscrizione dell'istanza di condono. Secondo un orientamento rigoroso sarebbe sempre necessaria la sottoscrizione dell'interessato, in quanto si tratta di atto processuale che implica la rinuncia al giudizio e che, quindi, non può essere compiuto dal difensore in assenza di una procura speciale (Sez. I, n. 68/D/06 e Sez. II n. 46/D/06). Secondo un altro orientamento, essendo la conduzione del processo totalmente affidata al difensore, questi non può non ritenersi abilitato anche alla presentazione di tutti gli atti defensionali rivolti alla definizione del processo nei termini ritenuti più vantaggiosi per l'appellante rappresentato (così Sez. III, n. 8/D/06). Anche riguardo all'ammissibilità o meno dell'istanza di condono sottoscritta dal solo interessato e non anche da difensore si registrano oscillazioni giurisprudenziali : da sez. I n. 186D/06 e da sez. III n. 42/D/07 ne viene negata l'ammissibilità, al contrario riconosciuta da Sez. I n. 16/D e n. 51/D del 2006;

Rimane ancora discussa la reclamabilità e revocabilità del decreto che definisce il procedimento. Benché la Corte di cassazione abbia richiamato

la reclamabilità dei decreti in materia (Cass. Sez. un. Civ. n. 20588 del 2008), viene ancora negata dalle sezioni di appello l'impugnabilità dei medesimi, anche perché trattandosi di pronuncia in ultimo grado, non può essere gravata da impugnazione ai sensi dell'art. 739 ultimo comma cpc (sez. II n. 86/D/08). Tuttavia la sezione seconda centrale (Sez. II n. 85 e n. 85 del 2008) ha riconosciuto recentemente la revocabilità di tali decreti.

Un' ulteriore questione è recentemente sorta in tema di pagamento dell'importo determinato nel decreto da parte di soggetto nei confronti del quale era stato attivato in precedenza un sequestro conservativo che ne aveva vincolato una parte della pensione presso l'istituto previdenziale[12] .

---

[12] Cfr. il parere reso in merito dalla PG: "…Omissis ….nel procedimento di definizione agevolata ai sensi dell'art. 1, comma 231, della legge 23.12.2005 n. 266, del giudizio di appello n. 16894-II-C/A avverso la sentenza n. 670/02 emessa dalla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia,ai sensi dell'art. 1, comma 231, della legge 23.12.2005 n. 266, da omissis … Nel procedimento in epigrafe la Sezione seconda centrale di appello, con decreto n. 74/2008, ha accolto l'istanza di definizione del giudizio di appello avverso la sentenza n. 670/02 della Sezione giurisdizionale della Puglia che aveva condannato il sig. omissis nella qualità di sindaco del comune di omissis a risarcire al predetto ente locale la somma di lire 325 milioni. La seconda sezione centrale, con il decreto n. 74/2008 ha determinato la somma da versare all'ente danneggiato nel trenta per cento della condanna e pertanto in euro 50.355,00, comprensiva di rivalutazione ed interessi alla data della sentenza di primo grado. Oltre a tale somma ha posto a carico del sig….gli interessi legali sulla somma anzidetta, decorrenti dalla data della sentenza (20 settembre 2002) alla data del decreto (25 luglio 2008), oltre a spese del giudizio a favore dell'Erario. Ha inoltre fissato in 150 giorni dalla notifica del decreto il termine per il versamento delle somme predette e nei trenta giorni successivi il termine per il deposito delle ricevute nella segreteria della sezione. Con atto notificato in data 27 dicembre 2008 e depositato il 18 gennaio 2009 …ha proposto reclamo avverso l'anzidetto decreto deducendo che: 1. Con ordinanza n. 2 del 22 gennaio 2003 (pronunciata a parziale modifica del decreto di sequestro emesso dal Presidente della Sezione giurisdizionale per la Puglia in data 17 ottobre 2002 …) la stessa sezione aveva disposto nei suoi confronti il sequestro conservativo presso l'INPDAP delle "somme dovute e debende del predetto Istituto a titolo di trattamento economico pensionistico nella misura del 1/5 del dovuto"; 2. A partire dal 1° dicembre 2002 alla data del deposito del reclamo è stata detratta la somma mensile di euro 358,19; 3. Sino al 31 dicembre 2008 (data presumibilie entro la quale si potrà adottare l'ordinanza di correzione) risulterà già corrisposta la somma di euro 26.147,87. Ciò premesso il quantum di euro 50.355,00 al pagamento del quale l'appellato è stato condannato con il decreto 74/2008 deve essere decurtato: a)della somma di euro 26.147,87 (calcolata al 31 dicembre 2008) già corrisposta a titolo di sequestro conservativo e già detratta mensilmente dalla pensione del sig. …..; b) sia delle ulteriori somme che l'INPDAP tratterrà sino al momento in cui il collegio avrà con sentenza definito il giudizio in virtù dell'avvenuto pagamento. Inoltre gli interessi legali sulla sorte capitale per l'importo di euro 7.736,02 conteggiati nel decreto devono essere ricalcolati considerando che dal 1° dicembre 2002 la sorte capitale è stata mensilmente decurtata dal predetto quantum fisso. Ciò premesso viene richiesto il "ricalcolo" delle somme richieste e la consequenziale "correzione e/o rettifica" del decreto n. 74/2008. DIRITTO L'istanza di reclamo si

La questione più controversa è rimasta finora quella relativa al carattere preclusivo o meno della proposizione dell'appello da parte del PM contabile.

La questione è stata recentemente oggetto delle questioni di massima indicate in premessa. In particolare la prima delle tre ordinanze anzidette (n .25/2009 del 5 febbraio 2009) è stata proposta dalla Sezione terza Centrale, nel giudizio di appello avverso la sentenza n. 445/2007/R del 30 maggio 2007. Riferisce l'ordinanza che con la sentenza impugnata "…la sezione giurisdizionale dell'Emilia Romagna, affermata la propria competenza territoriale ed applicato il potere riduttivo, ha condannato …a risarcire all'INAIL il danno di euro 30 mila, oltre rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo a quella del deposito del provvedimento , nonché interessi legali da quest'ultima decorrenza e fino al soddisfo. Ha posto anche a suo carico le spese del giudizio per euro 2.270,89. La fattispecie di danno attiene all'inutilità della spesa sostenuta dall'amministrazione per la fornitura di due programmi informatici ….. e per la rimodulazione del primo necessaria a renderlo utilizzabile ….imputandosi al …di aver tenuto, nella veste di direttore regionale dell'Istituto, una condotta connotata da grave negligenza e assoluto

ritiene inammissibile e comunque inaccoglibile. Quanto al profilo di inammissibilità si richiamano sez. I n., decreto n. 8 del 22 gennaio 2007, in considerazione della natura di pronunce di ultimo grado dei provvedimenti anzidetti e della finalità deflattiva dell'istituto . In ogni caso ,anche ritenendo reclamabile in generale il decreto emesso ai sensi dell'art. 1 commi 231 e ss della legge 266/2005 in relazione a quanto affermato da Cass. Civ. sez. Un. Civ. n. 20588 del 2008 e da sez. II centrale nn. 85 e 86 2008, nel caso di specie il reclamo risulta inaccoglibile nel merito in quanto lo stesso non attiene né a eventuali vizi del procedimento , né alla determinazione della somma dovuta all'ente danneggiato. Esso attiene in realtà alle modalità di pagamento della somma stessa. …..”

disinteresse per l'integrità delle risorse pubbliche. Avverso detta pronuncia il sig. …ha interposto appello chiedendone l'annullamento / riforma. Nei motivi di appello ha dedotto incompetenza territoriale, e vizi di merito della sentenza, sotto il profilo della violazione del principio di parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, erroneità della motivazione in tema di nesso causale, errata affermazione del danno, indebita invasione della sfera discrezionale della p.a., errata valutazione dell'utilitas derivante dalla vicenda, insussistenza della colpa grave. Con l'atto di gravame il sig. … ha comunque richiesto di essere ammesso alla definizione agevolata del giudizio di appello ai sensi dell'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005. La Procura generale ha rassegnato, in data 13 febbraio 2008, le proprie conclusioni scritte evidenziando l'inammissibilità, ex art. 345 c.p.c. della censura riferibile al concorso di altri soggetti nella causazione del danno, e richiedendo comunque il rigetto del gravame richiamando le argomentazioni svolte nell'appello incidentale prodotto dalla Procura regionale per l'Emilia Romagna. E' stato in tal modo evidenziato che l'atto di citazione si fondava sull'affermazione del "dolo contrattuale" del convenuto, quantomeno nella seconda fase relativa all'affidamento delle modifiche e delle implementazioni del programma … ed è stata pertanto richiesta la riforma delle sentenza di primo grado nel senso di procedere alla condanna per il diverso di titolo di responsabilità (dolo contrattuale) , con addebito dell'intero danno ed esclusione dell'applicazione del potere riduttivo. La Procura generale ha reso parere negativo sulla domanda di definizione agevolata, evidenziando che la fattispecie rientra nell'ipotesi definita con la sentenza Sezioni riunite 25 giugno 2007 n. 3/QM/2007[13] e

[13] S.IMPERIALI, op. cit, "…La sentenza n. 3/QM del 2007 può apparire discutibile, almeno nella

che, quindi, risulta pregiudiziale l'esame dell'appello di parte pubblica, il cui esito favorevole andrebbe a incidere sull'accoglibilità della richiesta (laddove venisse affermato il dolo del funzionario) ovvero sulla determinazione dell'importo da imputare al richiedente. La Procura

---

parte in cui ammette la definizione agevolata del giudizio di appello anche in presenza di un gravame della parte pubblica, ma sulla base di una quota del danno stesso rideterminato a seguito di dibattimento dal giudice di secondo grado, anziché di una quota del "*danno quantificato nella sentenza di primo grado*" secondo quanto risulta espressamente previsto dal comma 232 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. In realtà, le Sezioni Riunite sono partite dallo stesso presupposto della giurisprudenza sul punto della Seconda Sezione centrale d'appello: l'inapplicabilità della nuova normativa nei casi in cui anche il pubblico ministero abbia proposto appello. Ma hanno poi ricostruito, per questi casi, un "sistema" che cerca di contemperare meglio gli interessi delle parti contrapposte. Infatti, la tesi delle Sezioni Riunite realizza una sostanziale uguaglianza di trattamento in primo luogo tra la parte privata, che non si vede esclusa dalla possibilità di accedere al beneficio della definizione agevolata, e quella pubblica, che non si vede privata del suo diritto all'esame dell'appello. E in secondo luogo tra la parte privata in primo grado soccombente *in toto* e quella invece soccombente solo parzialmente, che proprio per tale ragione a differenza della prima può trovarsi di fronte ad un appello del pubblico ministero, ma non viene per ciò solo, sempre secondo la sentenza n. 3/QM del 2007, irragionevolmente assoggettata ad un trattamento deteriore. Senonché, la ricostruzione del sistema proposta dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti sembra in effetti incontrare due difficoltà. In primo luogo, e considerato che per l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile l'applicazione analogica di una legge è possibile solo "*se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione*", può effettivamente ritenersi che il legislatore non abbia disciplinato l'ipotesi in cui abbia proposto appello contro una sentenza di condanna (anche) la parte pubblica? O non deve invece più semplicemente ritenersi che nel sistema delineato dai commi 231-233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 l'eventuale proposizione di un appello da parte del pubblico ministero non è stata menzionata perché considerata, a torto o a ragione, irrilevante ai fini dell'applicazione dell'istituto? In secondo luogo, e sempre che possa per ipotesi ammettersi un vuoto normativo: poiché per l'art. 14 delle citate disposizioni preliminari non è possibile un'applicazione analogica delle "*leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi*", può realmente sostenersi che la nuova normativa è applicabile, sia pure con gli opportuni adattamenti, a casi non espressamente previsti? O non dovrebbe invece ritenersi che la definizione agevolata dell'appello contabile sia prevista appunto da un sistema normativo "eccezionale", almeno da un punto di vista processuale e sia pertanto possibile nei soli casi espressamente previsti?..."In conclusione S.IMPERIALI, op. cit. nota che "…6.1 Le disposizioni dell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005 sono state oggetto, come si è visto, prima di un'interpretazione da parte della giurisprudenza contabile intesa a limitarne la portata, riconoscendo in sostanza al giudice un potere di attribuire rilevanza alla particolare riprovevolezza del comportamento del responsabile del danno (v. *supra* al paragrafo 2.3), e poi di una rielaborazione interpretativa da parte della Corte costituzionale, la quale ha ampliato ulteriormente la discrezionalità del giudice d'appello riconducendola anche, espressamente, al "normale" regime della responsabilità amministrativa (v. *supra* al capitolo 3). Al di là della dubbia compatibilità di tali ricostruzioni giurisprudenziali - peraltro ormai un vero e proprio *diritto vivente* - con l'originaria *ratio* dell'istituto, va comunque rilevato che le disposizioni in esame non si applicano al convenuto condannato solo in secondo grado (v. *supra* al paragrafo 4.3) e si applicano invece, se non si vuole "forzare" il dato normativo, anche al caso in cui la sentenza di primo grado sia stata impugnata dal pubblico ministero (v. *supra* al paragrafo 5.3). In ambedue i casi, sembrano peraltro giustificati consistenti dubbi sulla costituzionalità della nuova normativa, per cui non è da escludersi, ed è forse anche auspicabile, che la Corte costituzionale sia nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla materia…"

generale ha inoltre richiamato le pronunce della Corte costituzionale in base alle quali l'accoglimento dell'istanza è consentito solo se il giudice , valutata la colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze del fatto, ritenga congrua una condanna entro il limite massimo di legge del 30% (sentenze 5-12 giugno 2007 n. 183 e ordinanza 19-23 novembre 2007 n. 392). Ha concluso richiedendo la reiezione dell'istanza tenendo comunque conto dell'atteggiamento psicologico del sig. …nella vicenda (da qualificarsi quantomeno sotto il profilo della colpa cosciente) e dell'esiguità della somma posta a suo carico dal giudice di primo grado. All'udienza camerale del 26 novembre 2008 il pubblico ministero, nel confermare le conclusioni scritte, ha prospettato l'eventualità che il tema della rilevanza dell'impugnativa della parte pubblica, rispetto al procedimento nel quale venga avanzata una richiesta di definizione ex art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005, sia nuovamente sottoposto all'esame delle Sezioni unite in sede di risoluzione di questione di massima , anche alla luce delle ultime pronunce rese in materia dalla Corte costituzionale. La Sezione terza centrale, premesso il richiamo agli anzidetti commi 231 e ss. dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006, ha rilevato che il procedimento in essi previsto è stato sottoposto al giudizio della Corte costituzionale la quale ha chiarito che il meccanismo non priva l'ente danneggiato del diritto a vedersi adeguatamente risarcito. Da un lato, infatti, le disposizioni in esame non limitano il potere di cognizione del giudice, in sede camerale, al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di "definizione agevolata", ma presuppongono la ponderazione di tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti già operato nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento,

gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato). In tal modo, anche secondo l'ormai consolidato orientamento delle sezioni di appello, l'operatività del procedimento richiede una valutazione di merito diretta ad accertare che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, escludendosi che possa accedersi al beneficio in presenza del dolo del condannato o di particolare gravità della sua condotta (da tali argomenti la Corte costituzionale ha ritenuto che l'esistenza di un ampio potere di rigettare l'istanza non meritevole costituisce adeguato presidio dei principi costituzionali di buon andamento della pubblica amministrazione, di ragionevolezza delle scelte del legislatore e di effettività della giurisdizione contabile). Per altro profilo, dette norme si collocano nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, nel quale al giudice è affidato il compito di stabilire quanta parte del danno prodotto debba ritenersi risarcibile in relazione alla intensità della colpa de responsabile, da individuare sulla scorta di tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta la vicenda, per cui, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione solo se la sezione di appello, avuto riguardo ai criteri in base ai quali venga a formarsi la decisione, ritenga congrua una condanna entro il limite del 30 per cento del danno addebitato nella sentenza di primo grado (nell'ordinanza vengono richiamate le sentenze C. cost. 5-12 giugno 2007 n. 183 e 184; le ordinanze 19-23 novembre 2007 n. 392 e 16-30 aprile 2008 n. 123; la sentenza 23 giugno-2 luglio 2008 n. 242). Rileva ancora la Terza sezione centrale che un particolare aspetto di tale procedimento è costituito

dall'ipotesi in cui la richiesta di definizione agevolata intervenga in presenza di un contrapposto appello di parte pubblica. La questione è già stata esaminata dalle Sezioni riunite con sentenza 25 giugno 2007 n. 3/QM/2007, con riguardo allo specifico profilo della richiesta, da parte del pubblico ministero, di una maggiore quantificazione del danno. In tale sentenza è stato affermato 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. Rispetto al tema come definito nella sentenza 3/ QM/2007, l'ordinanza segnala come la giurisprudenza delle sezioni di appello ha evidenziato due distinte posizioni che, pur se accumunate dalla circostanza di discostarsi dalla soluzione prospettata dalle Sezioni riunite, si pongono comunque in

contrasto fra loro. La Sezione prima centrale, infatti, ha ritenuto che, in assenza di specifiche limitazioni, tutte le possibili configurazioni della sentenza di condanna di primo grado siano riconducibili alla disciplina generale della “definizione agevolata” e che, quindi , si debba procedere all’esame dell’istanza di parte privata anche in presenza di un contrapposto gravame del requirente, dando corso al processo di appello solo successivamente , qualora la richiesta di accesso al beneficio non fosse accolta (sentenza 19 novembre 2007 n. 452; decreti 2 ottobre 2008 n. 53, 3 ottobre 2008 n. 58, 13 ottobre 2008 n. 62). Al riguardo la prima Sezione centrale ha affermato che: - tale interpretazione si pone in linea con la ratio delle norme introduttive del regime premiale, tutelando contemporaneamente l’interesse della parte privata alla definizione agevolata della condanna subita in primo grado e quello della parte pubblica a incrementare l’efficienza della giustizia contabile; - rientra nella discrezionalità del legislatore prevedere misure premiali derogatorie ed eccezionali rispetto ai principi e istituti processuali di ordinaria operatività, senza che ciò possa tradursi in una lesione del potere di azione del Procuratore contabile; - l’applicazione della normativa in questione, posteriormente alla definizione del giudizio di appello, non troverebbe alcuna giustificazione in quanto non risulterebbe funzionale all’obiettivo del legislatore di snellire l’iter giudiziario complessivo; - in presenza di una condanna definitiva infatti il regime premiale, in difetto di contrappeso legato all’incremento dell’efficienza della giustizia contabile , si tramuterebbe in una mera rinuncia unilaterale da parte dell’erario alla pretesa risarcitoria in suo favore; - se la contestuale esistenza dell’appello di parte pubblica non può implicare in assoluto la declinatoria di

inammissibilità delle istanze di definizione agevolata avanzate dalle parti private, deve tuttavia ritenersi che i motivi di gravame formulati dal requirente e le conseguenti ripercussioni sulla quantificazione del danno possono essere valutati dal giudice (al pari di tutte le circostanze di fatto e dei criteri posti a base della decisione, già richiamati nella sentenza della Corte costituzionale 5-12 giugno 2007 n. 183) al fine di stabilire, nell'ambito della propria discrezionalità, se l'istanza di definizione agevolata , meriti o meno di essere accolta. La Sezione seconda centrale, invece, ha affermato che, in caso di contemporaneo appello di parte pubblica, l'istanza di definizione agevolata deve ritenersi inammissibile perché altrimenti si precluderebbe il diritto del requirente contabile ad aver decisa la sua impugnazione con conseguente violazione degli artt. 24 e 111 Costituzione (decreti 29 novembre 2007 n. 58, 23 ottobre 2008 nn. 82 e 83, 3 novembre 2008 n. 85). Al riguardo la Sezione seconda centrale ha rilevato che: -l'appellante privato non vanta un diritto pieno alla definizione agevolata del suo gravame, essendone preclusa l'operatività in presenza dell'appello di parte pubblica; - la disciplina in questione non riveste infatti il carattere della generalità trattandosi di norme speciali *ratione temporis* (e quindi di interpretazione stretta e minimalista), dovendosi da ciò desumere che essa non può valere in tutti quei casi in cui la sua applicazione porterebbe a risultati non compatibili col sistema ordina mentale; - tale conclusione si ricollega all'affermazione della Corte costituzionale secondo la quale la procedura non produce alcun automatico ed ingiustificato effetto premiale, essendo diretta a determinare, con rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa; - essa inoltre trova conferma

nella circostanza che la disciplina è stata ritenuta costituzionalmente legittima in ragione dell'ampio potere discrezionale di respingere la richiesta di definizione agevolata laddove non appaia congruo l'importo che dovrebbe essere pagato, senza che in tal caso se ne possa desumere ingiustizia o disparità di trattamento in quanto il ricorso al rito ordinario non determina alcuna preclusione e lascia del tutto integro il potere del giudice di appello di graduare l'eventuale condanna nella misura che ritiene appropriata; - la tesi risulta altresì esatta sotto il profilo processuale, in quanto ribadisce la caratteristica del procedimento abbreviato (sancita dal comma 233 della norma in esame) di essere alternativo al rito ordinario, nel senso che esso deve intervenire prima che il giudizio sia deciso, altrimenti non avrebbe senso la definizione di un procedimento quando sia stata già pronunciata una sentenza che in quanto tale, ai sensi dell'art. 279 c.p.c. appunto lo definisce; - il ricorso alla declaratoria di inammissibilità dell'istanza di definizione agevolata appare processualmente più corretto rispetto a una pronuncia di merito, in quanto quest'ultima formula presuppone una delibazione della richiesta stessa, mentre in presenza del contemporaneo appello di parte pubblica detto esame risulta del tutto inutile, perché la necessità di decidere l'impugnazione del requirente impedisce ex se la definizione abbreviata del procedimento. La Sezione terza centrale ha sollevato questione di legittimità costituzionale circa la materia in esame, dichiarata inammissibile con sentenza 23 giugno-2 luglio 2008 n. 242, rilevando che la questione proposta era diretta a censurare un'interpretazione priva dei caratteri di costanza e ripetizione necessari ad integrare il diritto vivente valutabile ai fini del giudizio di costituzionalità. La Corte costituzionale

inoltre ha rilevato che il giudice remittente non si era dato carico di sperimentare soluzioni diverse da quella prospettata dalle sezioni riunite della Corte dei conti, conformi a costituzione, né aveva preso in esame la giurisprudenza costituzionale nel frattempo intervenuta che ha chiarito come la ratio delle norme in esame è finalizzata ad ottenere una accelerazione del processo nonché un rapido incameramento da parte dell'erario delle somme di minore entità, e non a configurare un'ipotesi di condono. Ha rilevato quindi la Sezione terza che la domanda proposta dal sig. … si colloca proprio nell'ambito di una vicenda processuale che vede la contestuale presenza di un appello di parte pubblica inteso a richiedere una maggiore quantificazione dell'importo della condanna (nel senso di ottenere l'integrale accoglimento della richiesta già formulata in primo grado) . Sussiste poi la particolarità che a tal fine il pubblico ministero insiste perché sia affermata la piena responsabilità del funzionario a titolo di dolo, come già contestato nell'atto introduttivo, quantomeno con riferimento alla spesa relativa al contratto concluso con la …La Sezione terza centrale, in considerazione dell'esposta situazione di contrasto giurisprudenziale ritiene di richiedere alle Sezioni riunite la risoluzione della questione di massima così articolata: - *se la disciplina recata dall'art. 1 commi commi 231-232 e 233 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, debba essere intesa nel senso che , in presenza di contrapposte impugnative e a prescindere da quale delle stesse si configuri in termini di gravame principale , il giudice di seconde cure deve comunque valutare l'istanza di definizione agevolata, dando corso solo successivamente all'esame dei giudizi di appello , rispettivamente promossi dalle parti privata e pubblica , qualora la richiesta di accesso al beneficio non fosse*

accolta; - se a tal fine , debbano essere presi in considerazione i motivi di gravame prospettati nell'appello del requirente e le conseguenti ripercussioni sulla quantificazione del danno , al pari di tutte le circostanze di fatto e dei criteri posti a base della decisione , richiamati nelle sentenza della Corte costituzionale 5/12 giugno 2007 n. 183.- se al contrario in caso di contemporaneo appello di parte pubblica , l'istanza di "definizione agevolata" debba comunque ritenersi inammissibile…".

La questione è stata rimessa alle sezioni riunite ai sensi dell'art. 1 comma 7 della legge 19/1994 ("...Le sezioni riunite della Corte dei conti decidono ...sulle questioni di massima ..."). E' stato affermato che non necessariamente le questioni debbono aver dato luogo a contrasto di giudicati o possedere la potenzialità di determinarli essendo invece necessario che attengano a problemi rilevanti riguardanti l'interpretazione di aspetti normativi di particolare complessità e di carattere generale, con conseguente idoneità ad una serie indeterminata di applicazioni (sez. riun. n. 8/QM del 18.1.1995 e n. 32/QM del 24.4.1996), con la precisazione, peraltro, che le questioni non possono avere "...carattere astratto, ma devono concernere, in rapporto di diretta pregiudizialità e connessione, l'ambito di cognizione dei giudizi pendenti, nei quali appunto le pronunce di detto organo sono destinate a produrre direttamente effetto, a parte l'autorità di principio giurisprudenziale che alle stesse possa comunque riconoscersi..." (sez. riun. n. 1/QM del 9 marzo 1994 e n. 5/QM del 10.12.1997). Un ulteriore profilo di ammissibilità della questione di massima è stato individuato (n. 5/QM/2004 del 31 marzo 2004 " e n. 6/QM/2004 del 27 aprile 2004; n. 5/QM/2005 del 3 ottobre 2005) nella

necessità che il contrasto attenga a sentenze pronunciate nello stesso grado di giudizio ("contrasto orizzontale").

Nel caso di specie il contrasto non può che riguardare la giurisprudenza delle sezioni di appello, trattandosi di materia di loro esclusiva competenza. Non può inoltre negarsi la sussistenza di una situazione di effettivo contrasto interpretativo della disciplina in esame, come puntualmente riassunto nelle ordinanze di rimessione.

In esse è stato evidenziato come, pur in presenza di una indicazione interpretativa circa la specifica questione della ammissibilità della definizione agevolata in presenza di appello di parte pubblica, fornita dalle Sezioni riunite con la sentenza n. 3/QM/07 del 25 giugno 2007, nessuna delle sezioni centrali ha ritenuto di seguire il percorso procedimentale indicato nella anzidetta decisione, prospettando ciascuna una diversa applicazione delle disposizioni normative di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005. Invero la Sezione terza, pur ritenendosi vincolata dalla soluzione proposta dalle Sezioni riunite, ne ha dubitato sotto il profilo della legittimità costituzionale e, una volta dichiarata l'inammissibilità della questione, ha richiesto, con l'ordinanza in esame, una riconsiderazione della materia alle stesse Sezioni riunite. Va anche osservato che la Sezione siciliana di appello non abbia accolto, fino a tutto il 2008, alcuna istanza di definizione agevolata (cfr. relazione del PG in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009-pag.87-88).

Si ritiene pertanto che la questione sia ammissibile in quanto propone alle Sezioni riunite una riconsiderazione della problematica che tutt'ora

rimane non risolta , a differenza di varie questioni progressivamente affrontate e pressoché uniformemente risolte in materia di condono erariale.

Al riguardo non può omettersi di considerare che la soluzione proposta indicata nella sentenza n. 3/QM/2007 non ha trovato effettiva applicazione da parte di nessuna delle sezioni centrali. Ciò sostanzialmente perché il prospettato incremento del "quantum" della condanna costituiva operazione non scindibile da una concomitante cognizione sulla sussistenza degli elementi soggettivi ed oggettivi della responsabilità, rivendicati dalla parte pubblica appellante, ma negati dall'appellante privato. La stessa decisione della Corte costituzionale n. 75/2008 non ha fornito un'interpretazione idonea a superare le perplessità manifestate in merito dalla sezione terza. La Corte cost. ha posto in evidenza la natura giuridica affine, se non identica, dell'istituto del "condono" rispetto all'istituto del potere riduttivo, riconosciuto come proprio della giurisdizione contabile. In tal modo il giudice contabile, secondo la Corte costituzionale, nell'accogliere o respingere l'istanza di condono, non compie valutazioni equitative diverse da quelle effettuate nell'esercizio del potere riduttivo, la sola differenza sussistendo con riguardo alle sedi, in un caso camerale e nell'altro dibattimentale, e valutando comunque l'intera fattispecie dedotta in giudizio, sia con riguardo all'appello di parte sia con riferimento al contrapposto gravame del pubblico ministero contabile.

La soluzione che verrà data alla questione da parte delle Sezioni rinite non potrà prescindere dalla ricostruzione dell'istituto ricavabile dalle decisioni

 22/03/2009

della Corte cost. .L'udienza di discussione per la QM è fissata per il 22 aprile 2009.