



Ordinanza n. 5/2022/RCS

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

<b>Piergiorgio DELLA VENTURA</b>	<b>Presidente</b>
<b>Massimo CHIRIELEISON</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Antonietta BUSSI</b>	<b>Consigliere relatore</b>
<b>Fabio Gaetano GALEFFI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Guido PETRIGNI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Natale LONGO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Ilaria A. CHESTA</b>	<b>Consigliere</b>

ha emanato la seguente

**ORDINANZA**

nei giudizi iscritti ai nn. 758/SR/RCS e 766/SR/RCS del registro di

Segreteria delle Sezioni riunite, proposti da:

- Procura generale presso la Corte dei conti;

contro

- Finanziaria regionale della Valle d'Aosta S.p.A. a socio unico - FINAOSTA S.p.A. - con sede legale in Aosta, Via Festaz, n. 22, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dott. Paolo Giachino (c.f. GCHPLA61D22L219R), rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Sandro Amorosino (c.f. MRSSDR46D02H501G), prof. Angelo

Piazza (c.f. PZZNGL55P13A944X) e prof. Cesare San Mauro (c.f. SNMCSR56M29H501Y), elettivamente domiciliata presso lo studio San Mauro in Roma (00198), via Guido d'Arezzo n. 2 (pec: [cesaresanmauro@ordineavvocatiroma.org](mailto:cesaresanmauro@ordineavvocatiroma.org));

e nei confronti di

- Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede legale in Roma, via XX Settembre, n. 97, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

avverso

- il dispositivo dell'ordinanza letto a conclusione dell'udienza nella camera di consiglio del 3 novembre 2021, fissata per la discussione dell'istanza cautelare dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, relativa al giudizio n. 747/SR/RIS, nonché la sentenza-ordinanza n. 24/2021/RIS, depositata il 22 dicembre 2021;

**VISTI** i ricorsi introduttivi, depositati in data 2 dicembre 2021 e 24 gennaio 2022;

**VISTI** i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione dell'udienza e la nomina del relatore;

**ESAMINATI** gli atti e i documenti di causa, in particolare la memoria di costituzione di FINAOSTA, depositata il 21 febbraio 2022;

UDITI, all'udienza del 16 marzo 2022, tenuta in modalità telematica, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Silvia De Paolis, il relatore consigliere Antonietta Bussi, il rappresentante del pubblico ministero, in persona del vice Procuratore generale Giulia De Franciscis, per la Procura generale e gli avvocati Sandro Amorosino e Cesare San Mauro per la società regionale.

### FATTO

Con ricorso *ex art.* 119 del c.g.c., notificato e depositato in Segreteria il 2 dicembre 2021, la Procura denerale ha impugnato il dispositivo dell'ordinanza pronunciata nel giudizio 747/SR/RIS, promosso dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione da FINAOSTA (Società finanziaria regionale della Valle d'Aosta), ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. b), del c.g.c.

A conclusione dell'udienza del 3 novembre 2021, era stata, infatti, disposta la sospensione del processo, in attesa della decisione della Corte di giustizia europea, già investita - in separate cause - di questioni pregiudiziali euro-unitarie da parte del medesimo Organo, con ordinanze n. 5 del 3 giugno 2021 e n. 6 del 10 giugno 2021, nelle more della pubblicazione del relativo esito nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

In data 24 gennaio 2022, la Procura generale ha riproposto il ricorso *ex art.* 119 del c.g.c. avverso la sentenza-ordinanza n. 24/2021, il cui deposito era seguito al dispositivo gravato, reiterando i motivi di doglianza dedotti nel precedente atto.

L'originaria controversia aveva preso avvio su impulso della Società

regionale per l'annullamento, previa sospensione in via cautelare, dell'“*Elenco ISTAT 2020 delle P.A.*” e della successiva Rettifica, da ultimo pubblicata nella G.U. del 4 novembre 2020, nella parte in cui era stata inclusa tra le unità istituzionali facenti parte del settore delle Amministrazioni pubbliche, nonostante fosse stato dichiarato illegittimo l'omologo Elenco, relativo all'anno 2019, dalle stesse Sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza n. 41/2020.

In particolare, la FINAOSTA, richiamando il percorso motivazionale di tale decisione, con cui era stato invalidato *in parte qua* il pregresso provvedimento, e riassumendo i principali dati economici dell'organismo regionale, aveva concluso nel senso che lo stesso svolgeva attività d'impresa - in concorrenza sul mercato con altri operatori del ramo - prestando alla Regione, ad altri enti pubblici e a privati servizi finanziari di vario tipo, oggetto di descrizione nel ricorso introduttivo (tra questi: assunzione e/o gestione di partecipazioni societarie per conto proprio o di terzi, in funzione di promozione dello sviluppo regionale; erogazione di finanziamenti in qualsiasi forma; gestione di fondi pubblici, relativa a contributi e finanziamenti agevolati per lo sviluppo; costruzione di strumenti finanziari, finalizzati alla realizzazione di interventi da parte di società di progetto; consulenza aziendalistica e strategica per conto di soggetti pubblici e privati).

La ricostruzione delineata avrebbe trovato conferma nella l.r. n. 16/2021, di modifica della norma istitutiva della società, che, con riferimento alla composizione del consiglio di amministrazione, non

aveva più contemplato il ruolo del dirigente regionale di raccordo ...ai fini dell'esercizio del controllo analogo; ciò a riprova che la natura di soggetto ...*in house non ne elide(ss) l'autonomia organizzativa e gestionale....*

Nel medesimo giudizio, era stata altresì prospettata l'illegittimità, sotto il distinto profilo euro-unitario e costituzionale, della neo intervenuta disposizione di cui all'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020, inserita in sede di conversione con la l. n. 176/2020, con la quale è stato previsto che l'ambito della giurisdizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione - *in subiecta materia* - sia circoscritto "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica", modificando, sul punto, l'art. 11, co. 6, lett. b), del c.g.c.

In relazione al portato della novella legislativa, nel corso di precedenti, paralleli processi aventi analogo contenuto, le medesime Sezioni riunite hanno ritenuto, con le ordinanze sopra richiamate, di deferire la questione pregiudiziale sulla compatibilità con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata ed interpretata in base ai principi di equivalenza e di effettività, di una prescrizione nazionale volta a escludere o a rendere sostanzialmente inefficaci le funzioni della Corte dei conti, in ordine all'esatta linea di demarcazione del settore delle "amministrazioni pubbliche" disciplinato dal SEC2010. Nella sentenza-ordinanza, oggi in esame, è stato in sintesi rilevato che *la limitazione al sistema giurisdizionale introdotta dall'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020, impedisce di verificare la*

*correttezza o meno dell'inserimento di una unità istituzionale nel perimetro delle pubbliche amministrazioni tenute ai "quadri di bilancio". Mancando un giudice in grado di garantire l'osservanza del diritto UE per quanto concerne la sussistenza dello status di pubblica amministrazione e degli obblighi ad esso connessi, si impedisce qualsiasi verifica neutrale sulla corretta osservanza da parte dello Stato italiano delle norme europee relative alla perimetrazione del settore S.13 prevista dal Reg. n. 549/2013/UE e conseguentemente dei saldi rilevanti ai sensi dell'art. 126 TFUE, del Protocollo n. 12 e del sistema del Patto di stabilità e crescita.*

Ritenendo che tali profili non potessero non riverberarsi anche sulla situazione soggettiva della ricorrente, poiché a monte dell'accertamento in concreto dei presupposti per la qualificazione di "amministrazione pubblica" della società si pone l'estensione del sindacato giurisdizionale dell'organo a ciò deputato, si è proceduto alla sospensione in contestazione, disposta dal Collegio nell'attesa della decisione della Corte di giustizia UE, come invocata nelle controversie pendenti, aventi identiche problematiche.

Dopo aver ripercorso ampiamente la giurisprudenza maturata presso i diversi contesti giudiziari nazionali e comunitari, il giudice è pervenuto alla conclusione che non fosse necessario procedere ad un autonomo ulteriore deferimento ai sensi dell'art. 267 TFUE, considerando che i dubbi interpretativi (incentrati esclusivamente sulla sfera di giurisdizione della Corte dei conti in materia e sull'incidenza delle relative pronunce) risultavano sovrapponibili a quelli già sollevati con le menzionate ordinanze n. 5 e n. 6 del 2021.

Pertanto, è stato ravvisato il presupposto della “pregiudizialità necessaria”, quale delineato dal primo comma dell’art. 106 del c.g.c., tenuto conto degli effetti vincolanti della decisione della Corte di giustizia UE, ai sensi dell’art. 19, par. 3, lett. b), del Trattato dell’Unione europea e dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’UE.

Avverso il dispositivo assunto al termine dell’udienza del 3 novembre 2021 e la sentenza-ordinanza n. 24 del 2021, la Procura generale, con il duplice ricorso sopra descritto, invocando l’art. 119 del c.g.c., ha proposto comuni motivi di censura, come di seguito sintetizzati.

Nel primo atto introduttivo, è stato premesso che, pur non essendo stato - alla data di proposizione del gravame - depositato il provvedimento collegiale, la previsione di cui all’art. 120 c.g.c., che impone la notificazione dell’istanza per regolamento di competenza entro il termine di 30 giorni “*dalla comunicazione dell’ordinanza che ha sospeso il processo*”, ha determinato l’opportunità di procedere alla immediata impugnazione dell’esito appreso in udienza, in quanto è stato ritenuto che vi fossero tutti i tratti tipici di un’ordinanza di sospensione, in relazione alla disciplina di cui all’art. 102, co. 3, c.g.c. Con riguardo a entrambi i ricorsi, nel merito, è stata eccepita la “*Violazione degli artt. 101 c.p.c., 7, co. 2, c.g.c., 24 e 111 Costituzione*”, in quanto la sospensione *sine die* del processo, in carenza di una norma di legge espressamente attributiva di tale potere, in luogo del rimessione degli atti alla Corte di giustizia dell’Unione europea,

risulterebbe lesiva del principio del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti dinanzi al giudice euro-unitario, ritenendosi che sia preclusa ogni forma di intervento nel diverso e separato giudizio, in forza degli artt. 96 e 97 regolamento di procedura della Corte medesima, che disciplinano la partecipazione delle parti del procedimento principale in quello pregiudiziale, e del paragrafo n. 38 delle *“Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia”* che esclude, altresì, l'intervento volontario di *“terzi”*. Per la Procura istante, non potrebbe, infatti, nel caso di specie, trovare applicazione l'art. 40, co. 1 e 2, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (versione consolidata), il quale, nel contemplare l'ingresso degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione in controversie pendenti, deve intendersi riferito alla *diversa* tipologia dei ricorsi diretti di cui al titolo IV del citato regolamento di procedura (artt. 129 e ss.) e non al rinvio ex art. 267 TFUE (disciplinato nel titolo III, ove sono allocati gli artt. 96 e 97 richiamati).

Sempre nel merito, è stata altresì eccepita *l'insussistenza dei presupposti legali per la sospensione del processo* di cui all'art. 106 del c.g.c., per assenza di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico nella fattispecie. Le Sezioni riunite in speciale composizione avrebbero inteso infatti disporre nei termini avversati ricorrendo alle regole della cosiddetta *“pregiudiziale costituzionale”*, assumendo che non fosse necessario sollevare nuovamente dinanzi alla Corte di giustizia la medesima questione già sottoposta alla stessa autorità.



Sul punto, la Procura generale ha obiettato la non percorribilità di tale soluzione, richiamando la giurisprudenza maturata nell'eterogeneo panorama giudiziale. In particolare, sono stati ricordati i precedenti della Corte di Cassazione (tra cui sentenza n. 21635/2006, ma anche sentenza n. 9813/1999), dai quali si evince la legittimità della sospensione, pur in assenza della riproposizione del quesito già sollevato dinanzi al giudice europeo, allorquando il processo non sia pendente in sede nazionale avanti a giudicanti di ultima istanza. In questo specifico frangente, al quale sarebbe riconducibile la funzione di giurisdizione esclusiva e in unico grado delle Sezioni riunite in speciale composizione, sussisterebbe, al contrario, un dovere - sanzionato ai sensi della l. n. 117/1988 e ss.mm. - di procedere alla rimessione pregiudiziale. In termini coincidenti si sarebbe espressa anche la Corte costituzionale, nel precisare che non sussiste *una discrezionale facoltà del giudice di sospendere il processo fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria, e per mere ragioni di opportunità, pur rilevando che trattandosi di una questione di natura squisitamente endoprocessuale, trova rimedio nei mezzi di impugnazione che consentono alla parte di riattivare il corso del processo erroneamente sospeso.*

Analoga *ratio decidendi* sarebbe altresì individuabile in alcune pronunce del Consiglio di Stato, segnalate nei ricorsi, a conferma che non apparirebbe possibile per un giudice di ultima istanza adottare un provvedimento di sospensione impropria, "connesso" alle sorti di un giudizio affatto diverso ed autonomo, pena la violazione della legalità costituzionale ed euro-unitaria sotto plurimi profili

sostanziali e processuali.

Per ribadire l'obbligo di trasmissione della questione emersa, è stata infine richiamata la recente sentenza della Corte di giustizia 6 ottobre 2021, nella causa C-561/19, nella quale è stato affermato che detto dovere sussiste anche quando nel medesimo procedimento nazionale sia stata già effettuata una (prima) devoluzione.

In conclusione, è stato chiesto di dichiarare la nullità o di annullare la gravata decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione, con riguardo alle statuizioni sospensive del giudizio contabile per la pendenza di pregiudiziali euro-unitarie, con rinvio degli atti allo stesso giudicante per la prosecuzione del processo.

La FINAOSTA si è costituita con memoria del 22 febbraio 2022. Nel rimarcare che in sede di ultima istanza - quale è quella in cui pende il processo incardinato dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11 c.g.c. - la dibattuta tematica sulla norma di legge in parola dovrebbe essere portata dinanzi alla Corte di giustizia, senza pervenire a una sospensione impropria, in quanto preclusiva dell'esercizio del diritto di difesa dinanzi al giudice euro-unitario, la società si è rimessa alle valutazioni di questo Collegio.

All'udienza del 16 marzo 2022, svolta in modalità telematica, le parti hanno confermato le proprie posizioni in atti. La Procura generale ha inoltre chiesto che i giudizi siano riuniti, in applicazione degli artt. 129 e 184 c.g.c.

## **DIRITTO**

1. In rito, deve disporsi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 184 c.g.c.

(giusta il richiamo dell'art. 129 c.g.c.), la riunione dei giudizi indicati in epigrafe (nn. 00758 e 00766), in quanto aventi ad oggetto la medesima impugnativa avverso gli atti di sospensione intervenuti nel processo n. 747/SR/RIS.

2. Sempre in via preliminare, il Collegio reputa che l'istanza per regolamento di competenza, le cui argomentazioni sono state riportate nella parte espositiva del presente provvedimento, debba essere dichiarata inammissibile, non ricorrendo i presupposti, giuridici e di fatto, per la sua delibazione nei termini richiesti con gli atti introduttivi richiamati in premessa.

I motivi di ricorso si muovono, essenzialmente, lungo due binari, l'uno volto a far rilevare la sostanziale lesione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti, nella scelta operata dalle Sezioni riunite in speciale composizione, allorché hanno valutato che l'atteso pronunciamento della Corte di giustizia - su una norma ritenuta indispensabile per la decisione e già sottoposta al relativo vaglio - potesse determinare l'arresto temporaneo della causa, facendo leva sul meccanismo della sospensione cosiddetta "impropria"; l'altro, teso a obiettare la sussistenza delle condizioni legali per la sospensione necessaria (*id est* "propria"), regolata dall'art. 106 del c.g.c., che impone al giudice di disporre in questa direzione nei casi in cui tra il giudizio in corso e la distinta controversia, pendente davanti a sé o a differente giudice, vi sia un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico.

Tra le ragioni prospettate dalla ricorrente, imperniate, in sostanza,

sulla non praticabilità del peculiare istituto della sospensione impropria, di origine pretoria, è stato dato particolare risalto alla preclusione, riconosciuta uniformemente da alcune menzionate pronunce della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, della soluzione contestata nel caso in cui il processo sia incardinato dinanzi a un giudice di ultima istanza, tra cui rientrerebbero le Sezioni riunite in speciale composizione.

La ricostruzione ordinamentale offerta dalla Procura generale, pur essendo pienamente condivisibile quanto alla configurazione, al ruolo e alla funzione delle Sezioni predette, non può tuttavia condurre alle conclusioni postulate, facendo leva proprio su quegli stessi elementi che appaiono, invece, significativi di una struttura degli organi giurisdizionali caratterizzata da molteplici tratti di originalità, dei quali occorre tener conto nell'applicazione delle categorie giuridiche nominate.

3. In ragione delle censure sollevate, si rende necessario operare, principalmente, un inquadramento sistematico del rimedio attivato dinanzi a questo Organo, nella sede giurisdizionale, a fronte della singolarità della situazione processuale in cui tale fase incidentale si è innestata - ovvero il giudizio pendente dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione- nonché in relazione alla complessa evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato il campo della *questione pregiudiziale* nei concorrenti plessi giudiziari e, in particolare, in quello erariale.

3.1. Per il primo profilo, occorre innanzi tutto dirigere l'attenzione

sugli aspetti concernenti la peculiare conformazione dell'Ufficio adito, rispetto a quello emanante il provvedimento contestato, al fine di delineare la sfera funzionale di entrambe le articolazioni che compongono la struttura e le corrispondenti attribuzioni, in ragione della rilevanza che tali fattori assumono a cospetto della natura impugnatoria, o comunque di reclamo, dello strumento attivato.

L'art. 11 del c.g.c., nel disciplinare i compiti delle Sezioni riunite della Corte di conti, ne definisce in via generale la natura e la collocazione nell'ambito della giustizia contabile (co. 1 e 2), la suddivisione per collegi e la relativa formazione, nonché le specifiche competenze in sede giurisdizionale (co. da 3 a 5) e in sede di speciale composizione (co. 6 e 7).

Al primo comma, che ne sancisce la vocazione nomofilattica, la norma precisa che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale costituiscono una "proiezione" interna della Corte in sede d'appello, in linea con quanto era stato già affermato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 30/2011. In tale occasione, il Giudice delle leggi aveva escluso che la facoltà di rimessione delle questioni di massima in capo al Presidente dell'Istituto, rispetto a giudizi di merito pendenti, realizzasse una violazione di parametri della Carta fondamentale in quanto *"dette sezioni .... rappresentano una articolazione interna della Corte nella sede giurisdizionale di appello avverso le sentenze rese dai primi giudici in sede regionale"*.

Per quanto rileva ai presenti fini, il co. 4 del medesimo art. 11 prevede che al predetto organo spetti decidere sui regolamenti di competenza

nei confronti delle ordinanze che, pronunciando sulla competenza, non definiscono il merito del giudizio, nonché *“avverso i provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo”*.

Nei successivi co. 6 e 7, trovano invece distinta sistemazione le norme inerenti alle Sezioni riunite in speciale composizione, per le quali è stabilito che il relativo collegio sia differentemente costituito rispetto a quanto previsto al co. 5 per la sede giurisdizionale, nonché che abbia competenza a giudicare in via esclusiva e in unico grado su alcune materie di contabilità pubblica (enumerate in via non esaustiva al co. 6).

I due gruppi di disposizioni hanno ulteriore sviluppo nel Titolo IV del c.g.c., volto a regolare le delineate attività, attraverso le disposizioni del Capo I, dedicato alla risoluzione delle questioni di massima e di particolare importanza, del Capo II, concernente i regolamenti di competenza e, infine, del Capo III, relativo ai giudizi in unico grado. I primi due Capi sono riferiti alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, il terzo all'omologo Ufficio in speciale composizione. La norma di cui al co. 4 dell'art. 11 è oggetto di puntuale disciplina negli artt. 118-122 (Capo II), tesi a contemplare le modalità e i termini per investire le Sezioni riunite delle questioni sulla competenza.

**3.2.** In tale contesto si inserisce l'art. 119 c.g.c., richiamato nei ricorsi in esame, il quale prescrive la legittimazione e la forma per la proposizione dell'istanza di regolamento di competenza nei confronti della sospensione del processo disposta ai sensi del precedente art. 106.

Dal coacervo delle disposizioni sommariamente descritte, può trarsi un triplice spunto argomentativo, sia sistematico, sia testuale e di *ratio*, anche per l'intima connessione che si rinviene tra i temi di riflessione, solo apparentemente distanti, per giungere, da parte di questo Collegio, alla preannunciata declaratoria di inammissibilità delle presenti azioni.

**3.3.** Occorre premettere che, sul piano della ripartizione dei compiti tra i collegi che compongono le Sezioni riunite (ex art. 11 c.g.c.), balza all'evidenza che tra l'organo che ha pronunciato il provvedimento e quello chiamato a dirimere i contrasti prospettati con l'istanza in esame non vi sia alcun rapporto di alterità, per quanto attiene al grado.

Ciò induce a soffermarsi brevemente sull'istituto della sospensione per pregiudizialità e sui mezzi di reazione approntati dall'ordinamento avverso tale iato processuale, come oggi unanimemente intesi al termine di un lungo cammino giurisprudenziale che ha interessato la materia.

Come noto, lo strumento di matrice processualcivilistica è disciplinato all'art. 295 c.p.c., da cui in parte trae origine la previsione, per quanto più restrittiva, dell'art. 106 del c.g.c; esso è concepito in funzione delle esigenze di coordinamento tra processi e di conformità di giudicati, aventi a oggetto rapporti giuridici distinti ma dipendenti, per i quali non sia possibile una concentrazione dinanzi allo stesso giudice, la cui decisione rimane condizionata all'esito di altro giudizio, non cumulabile con quello pendente. La conclusione di

quest'ultimo deve essere pertanto differita, in attesa che intervenga la definizione della questione che ne costituisce l'antecedente logico indispensabile. In buona sostanza, a fronte della competenza inderogabile di diversi giudici rispetto a una pluralità di situazioni giuridiche controverse, si impone all'organo giurisdizionale investito della causa "pregiudicata" di fermarne il corso, fino alla statuizione sul rapporto al quale il primo è collegato da un vincolo di subordinazione.

Da questa angolazione, la scelta di porre in una condizione di stasi il processo per pregiudizialità si pone indirettamente come una delibazione sulla competenza, ragione per la quale è stato ritenuto che nel settore civile, con la novella di cui alla l. n. 353/1990, il regolamento ex art. 42 c.p.c. dovesse essere esteso ai provvedimenti che dichiarano la sospensione ai sensi dell'art. 295.

In proposito, non si può fare a meno di notare la stessa formulazione della disposizione che, da un lato, con riguardo all'art. 295 c.p.c. menzionato, si rivolge espressamente ai provvedimenti dichiarativi di sospensione e, dall'altro, qualifica esplicitamente l'istanza in parola come un'impugnazione (in questi termini, anche l'art. 324 c.p.c., nell'elencare i mezzi di gravame ordinari e straordinari verso le sentenze, vi annovera lo strumento del regolamento di competenza).

**3.4.** Rispetto alle regole del processo civile, in cui l'atto con il quale il giudice di primo grado dichiara la propria incompetenza è impugnabile esclusivamente con il regolamento (necessario) dinanzi alla Corte di Cassazione ex art. 42 c.p.c., si coglie una prima differenza



con il processo erariale all'art. 102, co. 5, c.g.c. Quest'ultimo sancisce, infatti, che l'ordinanza sulla competenza è oggetto di appello, mentre detto regolamento è promuovibile alle Sezioni riunite esclusivamente dal giudice presso il quale si svolge il processo riassunto, nei limiti segnati dall'art. 118 c.g.c. (SS.RR., ordinanze n. 4/2021 e n. 7/2020).

In sostanza, il sistema di giustizia contabile appare solo parzialmente ispirato a quello civile, sebbene non possa che concludersi per una coincidenza di *ratio* delle discipline per molteplici fattori. Del resto, il rinvio alle relative disposizioni, confermato a opera dell'art. 7 c.g.c., seppure in forma sicuramente più riduttiva e mirata rispetto al passato e "*in quanto espressione di principi generali*" (art. 7, cit., secondo comma), ha sempre consentito di attingere, in via ermeneutica, al rito processuale civile per colmare le lacune non superabili all'interno del rito contabile.

**3.5.** In tale ottica, può iscriversi la riconosciuta assimilabilità tra il ruolo delle Sezioni riunite della Corte dei conti e quello delle SS.UU. della Corte di Cassazione, rispetto alla specifica posizione di organo supremo deputato a regolare le questioni di competenza e a dirimere i possibili conflitti.

In questi termini, ancor prima dell'entrata in vigore del c.g.c., si erano espresse invero le stesse Sezioni riunite, con l'ordinanza n. 1/2012, pronunciata sul regolamento di competenza proposto avverso un provvedimento di sospensione di un giudizio di responsabilità, ai sensi dell'art. 295 c.p.c. (v. inoltre, nello stesso senso, SS.RR., ordinanza n. 3/2012).

Nella fattispecie concreta, l'arresto del processo era stato determinato da un ricorso pendente innanzi alla Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, il cui esito era stato valutato come pregiudiziale; questo stesso Organo, con un *revirement* rispetto ad un precedente orientamento, volto a escludere l'esperibilità del rimedio, aveva ritenuto applicabile l'art. 42 c.p.c., ammettendo la ricorribilità verso l'atto di sospensione, fino ad allora ritenuta preclusa dall'assenza di un'esplicita fonte normativa di legittimazione. Aveva, tuttavia, chiarito che la competenza a decidere sarebbe spettata alle Sezioni riunite della Corte dei conti - e non alla Corte di Cassazione, secondo la invocata regola del c.p.c. - proprio in virtù di quanto affermato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 30/2011, sopra richiamata, la quale, in occasione di una specifica problematica che era stata posta in ordine al corretto esercizio dell'attività nomofilattica, aveva significativamente paragonato le funzioni dei due Uffici giudiziari di vertice, nonché, analogamente, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Pertanto, ne era stata fatta *"scaturire - per assimilazione funzionale - come naturale conseguenza quella dell'individuazione di questo Giudice come competente a decidere in ordine ai gravami ex art. 42 c.p.c."* (*idem*, ord. n. 1/SS.RR./2012).

In altri termini, era stato affermato che tale condizione- cioè l'essere giudice di legittimità- nel sistema giurisdizionale contabile fosse, *rebus sic stantibus*, rinvenibile in capo alle Sezioni riunite e che, pertanto, per esse avrebbe potuto escludersi a priori l'emissione di un

provvedimento di sospensione del processo ex art. 295 c.p.c. e, quindi, quello conseguente di dovere individuare un altro giudice che poi fosse competente a giudicare su eventuali impugnative (*idem*, ord. n. 1/SS.RR./2012, cit.).

Da quanto innanzi riportato, pur con la necessaria attualizzazione alla luce della specifica regolamentazione della materia a opera del c.g.c., non può che farsi derivare che l'istanza proposta ai sensi dell'art. 119 c.g.c. (che riproduce in larga parte l'art. 42 c.p.c.) investe unicamente i provvedimenti di sospensione necessaria e, dunque, quelli obbligatori, assunti a fronte di una questione di pregiudizialità tecnica ex art. 106 c.g.c. (a sua volta omologo all'art. 295 c.p.c.), nei termini enunciati (sul punto, Consiglio di Stato n. 8204/2019).

Depongono in questo senso, oltre al dato letterale, lo stesso percorso giurisprudenziale sin qui tratteggiato, volto a ricostruire la natura del regolamento di competenza e il suo costrutto, quale mezzo concepito per ottenere dal giudice della legittimità (Corte di Cassazione o Sezioni riunite, nei rispettivi ambiti) un vaglio immediato e celere sulla scelta di sospendere il processo, limitatamente al caso in cui, per la relativa decisione, sia indispensabile attendere la soluzione di situazioni pregiudiziali, il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato, involgendo, in senso positivo o negativo, profili attinenti alla competenza.

Del resto, a non dissimili affermazioni è pervenuto lo stesso Consiglio di Stato che, nel circoscrivere l'appellabilità delle ordinanze a quelle disposte per ragioni di pregiudizialità *stricto sensu* (con riferimento

alle ipotesi ex art. 295 c.p.c), ha ribadito la loro non omogenea natura rispetto ai diversi provvedimenti di sospensione, aventi natura ordinatoria, strumentali alla risoluzione o al superamento di dubbi di costituzionalità (ma anche di compatibilità euro-unitaria) di norme, valutate rilevanti per il futuro *decisum*.

Da ciò scaturisce ulteriormente che il rimedio in parola non possa che trovare giuridico fondamento rispetto alle fattispecie in cui siano riscontrabili le suddette caratteristiche.

**3.6.** Non è superfluo, in questa prospettiva, precisare che tale impostazione non contrasta, anzi si pone in piena coerenza, con la riconosciuta riferibilità del tramite impugnatorio alle esigenze di tutela del valore costituzionale della ragionevole durata del processo, del quale è espressione il generale disfavore verso ogni non giustificabile differimento dei tempi della giustizia.

Infatti, l'esigenza sottesa al complesso delineato non appare attagliarsi ai casi, affatto diversi, in cui il processo abbia subito una temporanea deviazione dal corso ordinario a cagione della necessità che, di fronte al giudice competente, sia risolta una questione applicativa di una disposizione di legge, ritenuta imprescindibile per la sua definizione.

Si è in tali ipotesi evidentemente al di fuori dei confini della sospensione necessaria per pregiudizialità tecnica, come sopra delineata, essendo essi riconducibili alla distinta categoria della sospensione "impropria", di cui si è fatto cenno in premessa.

Queste Sezioni riunite, con l'ordinanza n. 4/2021, hanno avuto già

modo di affrontare le differenze sostanziali tra le due tipologie di “incidente” processuale, nel riconoscere che *“l’istituto della “sospensione impropria” trova cittadinanza negli ordinamenti processuali, in caso di remissione della questione di legittimità costituzionale (art. 23 l. n. 87/1953), o di rinvio per la cd. “pregiudiziale comunitaria” (art. 19, par. 3, lett. b), del Trattato sull’Unione europea, e art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), nonché in caso di proposizione del regolamento di giurisdizione (art. 367 c.p.c.) o di competenza (art. 48 c.p.c.)”*.

In particolare, nella pronuncia richiamata è stato evidenziato che *“le citate previsioni normative si pongono nel solco di un deciso favor legislatoris all’attuazione del principio di economia processuale, che nessuna interferenza ha con la ragione giustificatrice del potere di sospensione di cui agli artt. 295 c.p.c. e 106 c.g.c., giacché ...la sospensione “impropria” tende semplicemente a evitare l’inutile dispendio di energie processuali, qualora il valido espletamento delle successive attività sia, comunque, condizionato all’esito dell’impugnazione pendente dinanzi a un giudice di grado superiore”*.

Nelle fattispecie enucleate, pertanto, non vengono in discussione questioni di fatto, la cui composizione vincola il processo sospeso, a causa di una relazione di dipendenza tra rapporti giuridici di competenza di diversi giudici, da decidere con forza di giudicato, bensì, come costantemente ripetuto in dottrina e in giurisprudenza, prende avvio una fase speciale interna alla causa, con traslazione della stessa - nel suo regolare atteggiarsi - dinanzi all’autorità giudiziaria

alla quale spetta per legge esprimersi.

Accanto a tale ultima forma di sospensione, definita comunemente impropria in senso stretto, caratterizzata da una parentesi del procedimento di merito, per la conclusione della questione di legittimità o di compatibilità euro-unitaria della norma, la giurisprudenza ha individuato l'ulteriore figura, denominata impropria in senso lato, caratterizzata dalla pendenza innanzi alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia, per iniziativa di altri giudici, della medesima tematica ritenuta rilevante, alla quale viene ancorata la scelta di porre in "quiescenza" il giudizio in corso, in attesa della relativa pronuncia (avente efficacia *erga omnes*).

4. Rispetto a tale evenienza, oggetto di trattazione nel presente processo, la Procura generale ha opposto che l'opzione non possa essere attivata, in quanto si realizzerebbe una violazione del principio fondamentale della ragionevole durata del processo.

L'argomento addotto dalla ricorrente, sulla base delle considerazioni sopra svolte, non risulta coerente con le non accomunabili istanze sottese agli eterogenei modelli illustrati.

Si è ricordata la divergente *ratio* che permea la variegata tipologia della sospensione, per inferirne che la profonda diversità degli scopi perseguibili attraverso i due istituti fa sì che l'elemento di tutela del "giusto processo", sotto il profilo temporale, non abbia la stessa dimensione concettuale e la medesima estensione.

È stato già chiarito, infatti, che l'arresto del giudizio per pregiudizialità tecnica è sottoponibile al controllo giudiziale,

attraverso il regolamento di competenza. Altro discorso è da farsi per la questione incidentale che determina una sospensione impropria – in senso stretto – per la quale analoga impugnativa non potrebbe ritenersi ammissibile, traducendosi, in questo caso, in uno straripamento, da parte del giudice chiamato a riesaminare la correttezza del provvedimento censurato, nella sfera di ponderazione del *giudice a quo*. Simili vicende processuali sono infatti necessariamente caratterizzate dalla previa delibazione, da parte di quest'ultimo, della rilevanza e della non manifesta fondatezza della questione suscettibile di dar luogo al caso di interesse costituzionale o euro-unitario.

Analogamente, ritiene il Collegio, deve argomentarsi con riferimento alla ulteriore variabile della sospensione impropria, cosiddetta in senso lato, del processo, nella quale una simile fase di vaglio determina il giudice a non proseguire oltre fino alla definizione della corrispondente questione, già oggetto, in altri giudizi, di rimessione innanzi alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia (in questo senso, Consiglio di Stato n. 8204/2019, cit., che richiama anche Cass. n. 3317/1984).

5. Per la stessa ragione appena chiarita, non sarebbe configurabile avverso tale evenienza un reclamo avente a contenuto i presupposti per l'astratta sussistenza di un motivo di devoluzione degli atti alle Supreme corti, rispetto agli apprezzamenti spettanti al *giudice a quo*. Ma un tale reclamo non potrebbe avere a contenuto neppure l'utilizzo in concreto dello strumento, in nome della salvaguardia della

ragionevole durata del processo, in quanto l'annullamento del provvedimento per rinvio della causa dinanzi al giudice che ha disposto la sua sospensione non produrrebbe alcuna accelerazione, poiché, avendo questi già valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione pendente, non potrebbe far altro, a sua volta, che investire di quella stessa materia le predette Corti, aggravando il procedimento, anche sotto il profilo del suo decorso. Una diversa scelta non potrebbe che incidere, infatti, sul piano della logica e della coerenza motivazionale, portando in sé profili di non tollerabile contraddizione.

Tale evoluzione sarebbe suscettibile, pertanto, di realizzare un esito del tutto opposto rispetto alle finalità di economia processuale perseguite, come sottolineate nelle numerose pronunce giurisprudenziali nelle quali ha trovato fondamento e giustificazione il ricorso a tale mezzo (*ex multis*, Cass. n. 5943/2012; Consiglio di Stato, A.P., ord. n. 28/2014).

Per quanto premesso e considerato, l'istanza di regolamento di competenza proposta dalla Procura generale non appare ammissibile neppure per gli aspetti sistematici appena illustrati.

6. Alle medesime conclusioni può - e deve - pervenirsi anche per altra via, rinvenibile nella stessa formula con la quale sono organizzate le funzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione che, come detto, esercitano la propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, sui giudizi elencati all'art. 11, co. 6, del c.g.c. (tra questi, quelli inerenti alla ricognizione delle amministrazioni



pubbliche operata dall'ISTAT).

Un tratto essenziale delle attribuzioni di questo organo - come qualificato dall'art. 8 c.g.c. - è dunque ravvisabile nella concentrazione in unico grado della tutela delle situazioni sulle quali esso è chiamato a decidere.

Sulla legittimità costituzionale di tale impostazione non sono mancate plurime critiche.

Con diverse pronunce, la stessa Corte di Cassazione ha ritenuto che i dubbi sulla ragionevolezza di siffatta opzione legislativa, nel prospettato contrasto con l'art. 25 della Costituzione, fossero positivamente superabili *"nella più volte affermata insussistenza di una garanzia costituzionale al doppio grado di giurisdizione di merito (v., da ultimo, Cass., S.U., n. 22610/2014), come sottolineato anche dalla Corte costituzionale (cfr., da ultimo, Corte cost., n. 243/2014, e già Corte cost. n. 351/2007; Corte cost. n. 585/2000; Corte cost. n. 433/1990; Corte cost. n. 301/1986; Corte cost. n. 198/1984; Corte cost. n. 22/1973), trattandosi di soluzione d'altro canto già da tempo sperimentata (es., in materia espropriazione, concorrenza, irragionevole durata del processo), e che nella specie trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla ricognizione de qua, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale in argomento"*.

È stato dunque qualificato come *"... manifestamente infondato il prospettato dubbio di legittimità costituzionale in ragione della determinazione di un unico grado di tutela di legittimità asseritamente*

*conseguente all'«attribuzione della giurisdizione in unico grado alla Corte dei conti ... atteso che come noto le decisioni del giudice contabile non sono impugnabili per violazione di legge», giacché è lo stesso art. 111 cost. a prevedere un non incondizionato accesso al giudizio di legittimità, limitando il ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte dei conti ai soli motivi inerenti alla giurisdizione (cfr. Cass., S.U., n. 17014/2003; Cass., S.U., n. 6467/1988) e al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'essenza della funzione giurisdizionale (v. Cass., S.U., n. 28653/2008; Cass., S.U., n. 28653/2002)» (Cass., n. 12517/2017).*

Nelle stesse elaborazioni giurisprudenziali intervenute all'indomani dell'istituzione delle Sezioni riunite in speciale composizione si è dato risalto all'intento del legislatore, attraverso la innovativa disciplina, di collegare strettamente la funzione del controllo a quella giurisdizionale (in questi termini, v. Corte cost. n. 179/2012): è stato infatti chiarito come il giudizio innanzi a tale collegio costituisca una sorta di *revisio prioris instantiae*, rispetto ai relativi ambiti di cognizione, attuata lasciando ferma la diversa natura delle distinte attribuzioni - di controllo e giurisdizionale - della Corte dei conti (così, SS.RR. in spec. comp. n. 29/2019 e n. 44/2017).

L'unicità del grado e le peculiarità - sul piano strutturale - rinvenibili nella "speciale composizione" sono dunque tali, ad avviso del Collegio, da escludere che le emanazioni dell'organo siano suscettibili di contestazione presso altra articolazione dello stesso giudice o presso altro giudice, salve le ipotesi specificamente disciplinate (tra

queste, può annoverarsi il ricorso per cassazione delle decisioni in unico grado per soli motivi di giurisdizione, ex art. 207 c.g.c.; diversamente, infatti, l'art. 202 c.g.c. riguarda l'istanza di revocazione della sentenza in unico grado dinanzi allo stesso giudice che l'ha pronunciata).

Nella fattispecie in esame, caratterizzata dalla ripartizione delle funzioni giurisdizionali tra differenti "sezioni" dello stesso soggetto, non potrebbe essere ipotizzato un potere decisorio prevalente di una delle entità in cui è suddiviso (quella in sede giurisdizionale), rispetto all'altra (in sede di speciale composizione), non configurandosi nella impostazione consegnata dal c.g.c. una distinzione per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l'uno intervenga, per riformare o annullare, i provvedimenti dell'altro.

Infatti, senza neppure voler entrare nel merito della questione se il regolamento di competenza possa essere inquadrato o meno tra i mezzi di impugnazione, appare dirimente che la norma regolatrice delle Sezioni riunite in speciale composizione abbia stabilito che esse giudichino su alcune materie in via esclusiva e in unico grado, con ciò determinando che i relativi atti non possano essere oggetto di rimedio giustiziale dinanzi ad altro e diverso giudice, se non nei casi espressamente previsti, che costituiscono un'eccezione non passibile di estensione analogica.

7. In conclusione, per tutte le ragioni innanzi illustrate i ricorsi in epigrafe, previa riunione in rito, devono essere dichiarati inammissibili.

L'esito raggiunto sugli aspetti di rito esonera il Collegio dall'affrontare le ulteriori doglianze prospettate dalla Procura generale ricorrente.

Ogni pronuncia sulle spese è rinviata alla definizione del giudizio.

**PER QUESTI MOTIVI**

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, previa riunione in rito, dichiara inammissibili i ricorsi in epigrafe.

Spese al definitivo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella camera di consiglio del 16 marzo 2022.

IL PRESIDENTE

Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data il 28 aprile 2022.

IL DIRIGENTE

Maria Laura IORIO

f.to digitalmente