



REPUBBLICA ITALIANA

95/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE

CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Fernanda Fraioli	Consigliere
Antonietta Bussi	Consigliere
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA PARZIALE

nei giudizi di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **55557** del registro di segreteria, proposti da **ROSSO Matteo**, nato a Genova il 25.6.1967 (c.f. RSSMTT67H25D969G), rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Cocchi ([luigi.cocchi@ordineavvgenova.it](mailto:luigi.cocchi@ordineavvgenova.it)) e Gerolamo Taccogna ([gerolamo.taccogna@ordineavvgenova.it](mailto:gerolamo.taccogna@ordineavvgenova.it)) ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante principale**,

**contro**

- il **Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria;**
- il **Procuratore generale della Corte dei conti;**

**e nei confronti di**

- **OLIVA Pietro**, nato a Erba (CO) il 27.11.1944 (c.f.: LVO-PTR44S27D416Y), rappresentato e difeso dall'avv. Mariacarla Giorgetti

([mariacarla.giorgetti@milano.pecavvocati.it](mailto:mariacarla.giorgetti@milano.pecavvocati.it)) ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

- **GARIBALDI Gino**, nato a Ne (GE) il 7.4.1949 (c.f.: GRBGNI49D07F858A), rappresentato e difeso dall'avv. Daniele Granara ([avvdanielegranara@puntopec.it](mailto:avvdanielegranara@puntopec.it)), ed elettivamente domiciliato come da mandati in atti, **appellante incidentale**;

- **SALDO Gabriele**, nato a Pontedassio (IM) il 24.3.1952 (c.f.: SLDGRL52C24G840M), rappresentato e difeso dagli avv.ti Rosavio Bellasio ([rosavio.bellasio@ordineavvocatisv.it](mailto:rosavio.bellasio@ordineavvocatisv.it)) e Flavio Rondinini ([flaviorondinini@ordineavvocatiroma.org](mailto:flaviorondinini@ordineavvocatiroma.org)) ed elettivamente domiciliato come da mandati in atti, **appellante incidentale**;

- **ORSI Franco**, nato a Savona l'11.3.1966 (c.f.: RSOFNC66C11I480N), rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Levati ([luigi.levati@ordineavvocatisv.it](mailto:luigi.levati@ordineavvocatisv.it)), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

- **MORGILLO Luigi**, nato a Napoli il 30.4.1952 (c.f.: MRGLGU52D30F8390), rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Ansaldo ([massimo.ansaldo@ordineavvgenova.it](mailto:massimo.ansaldo@ordineavvgenova.it)) ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

#### **avverso e per la riforma**

della sentenza n. 186/2019 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria, pubblicata in data 30.10.2019.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio; uditi, nella pubblica udienza del 3.12.2020, il relatore, il P.M., nella persona del V.P.G. Giulia De Franciscis, e i difensori delle parti appellanti, come da verbale di causa.

## **FATTO**

Con la sentenza impugnata è stata disposta la condanna degli odierni appellanti – Saldo Gabriele in qualità di capogruppo e i rimanenti quali componenti del gruppo consiliare "FORZA ITALIA verso il PDL" – al pagamento, in favore della Regione Liguria, a titolo di concorso doloso nella causazione del danno erariale derivante dall'indebita rendicontazione di spese non ammissibili a rimborso nell'anno 2008, della complessiva somma di € 73.060,41, in regime di solidarietà per l'intero e - ai fini del rapporto interno - nel limite individuale del pari importo di € 12.324,82 (ridotto per Rosso Matteo a € 11.436,31, in relazione alla parziale restituzione dell'indebito in sede penale).

Invero, da notizie di stampa e dalle informazioni contenute nella comunicazione alla Procura regionale ligure, ex art. 129 disp. att. c.p.p., circa l'esercizio dell'azione penale da parte del P.M. ordinario – attualmente esitata nella sentenza del Tribunale di Genova n. 1885/2020, nell'ambito del proc. pen. n. 3413/2017 - emergevano plurime irregolarità, concernenti una serie di spese poste a carico del fondo di funzionamento del gruppo consiliare suddetto e ricomprese nella relativa rendicontazione, così riassumibili:

- mancata indicazione del soggetto beneficiario che le aveva sostenute;
- spese supportate da documenti nei quali l'intestazione risultava aggiunta dall'utilizzatore;
- spese prive di motivazione o di idonee "pezze d'appoggio" documentali.

Gli esborsi risultano relativi alle seguenti tipologie: a) acquisto, noleggio e manutenzione di attrezzature; b) convegni, seminari e riunioni; c) utilizzo di mezzi di trasporto; d) costo per<sub>3</sub> pubblicazioni e acquisizione di spazi

sui media; e) riunioni, convegni, seminari e ristorazione; f) servizi postali, telefono e cancelleria; g) spese di rappresentanza.

Rimandandosi per ogni utile approfondimento alla decisione impugnata e ai singoli atti d'appello, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 1, disp att. c.g.c., in estrema sintesi va riferito che il giudice territoriale ha accolto interamente la tesi accusatoria, ritenendo che non fossero stati rispettati, alla luce delle superiori criticità riscontrate, più che pacifici principi giuscontabili in tema di rendicontazione di spese dei gruppi consiliari, stante il carattere presuntivamente egoistico (o comunque non inerente) della spese rendicontata.

Tutti i prevenuti condannati in primo grado hanno proposto appello avverso la decisione, complessivamente denunciando i plurimi *errores in iudicando et in procedendo* commessi dai primi giudici nel:

- rigettare l'eccezione di prescrizione quinquennale dell'azione risarcitoria;
- ritenere non ammissibili a rimborso le spese contestate, nonostante l'assenza di specifici obblighi di rendicontazione in capo ai singoli prevenuti, limitandosi costoro, in base alla legge regionale n. 38/1990, nella formulazione *ra-tione temporis* vigente, alla compilazione e presentazione di un modello riepilogativo da allegarsi al rendiconto del gruppo;
- disattendere il criterio di riparto dell'*onus probandi* di cui all'art. 2697 c.c., non avendo il P.M. dimostrato la non inerente e/o il carattere egoistico della spesa, entrambi solo presunti, laddove, peraltro, la legislazione dell'epoca richiedeva unicamente la presentazione di un rendiconto senza allegazione di documentazione;
- denegare l'insussistenza del nesso eziologico tra le condotte dei singoli

consiglieri componenti del gruppo e il danno arrecato, stante i preminenti obblighi di rendicontazione del solo capogruppo a costui intestati dalla richiamata legge regionale;

- connotare come dolosa (ma anche gravemente colposa) la condotta dei prevenuti, nonostante la mancanza di palesi irregolarità nelle spese effettuate;

- ritenere sindacabile siffatta attività consiliare, in violazione dell'art. 122, comma 4, Cost.

Tutti hanno, dunque, concluso per la riforma dell'impugnata sentenza e la loro assoluzione, ovvero, in via subordinata, per il riconoscimento del concorso solo colposo, con conseguente riduzione *pro quota* della responsabilità. In via ancora più gradata, si chiede l'utilizzo del potere riduttivo dell'addebito.

Il solo appellante Saldo, in ragione del ruolo di capogruppo consiliare, lamenta, altresì, la violazione degli artt. 5, 65 e 130, c.g.c., in relazione alla pronunciata inammissibilità dell'istanza di definizione agevolata da costui proposta in primo grado, chiedendo, in via subordinata, di avvalersi del rito abbreviato d'appello.

La Procura generale ha concluso per iscritto, eccependo, in rito, l'inammissibilità per tardività degli appelli proposti dai sigg. Oliva, Garibaldi e Orsi e, nel merito, chiedendo il rigetto degli altri gravami, siccome infondati in fatto e in diritto.

All'udienza di discussione della causa, nella cui imminenza la Procura generale ha depositato il dispositivo della sentenza penale predetta, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive richieste.

## **DIRITTO**

Pregiudizialmente, in rito, va disposta la riunione di tutti gli appelli, ai sensi dell'art. 184 c.g.c. Sempre in rito, va scrutinata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dal P.M.: essa è fondata.

Emerge, invero, *per tabulas* che il primo appello proposto in ordine di tempo (appellante Rosso) risulta notificato a mezzo pec ai difensori degli altri appellanti il 27.12.2019. La scadenza del termine di 60 gg. per proporre gli ulteriori gravami, ex art. 184, comma 4, c.g.c., andava, dunque, individuata nella data del 25.2.2020, trattandosi di appelli incidentali "autonomi" (o impropri, che dir si voglia), in quanto l'interesse all'impugnazione non dipendeva dalla prima impugnazione (*ex plurimis*, C. conti, Sez. II App., n. 196/2020; Sez. III App., n. 392/2018).

Tuttavia, la notifica dell'appello dell'Oliva è stata effettuata a mezzo pec il 9.3.2020; quella del Garibaldi, a mezzo servizio postale, il 20.4.2020 e, infine, l'impugnazione dell'appellante Orsi è avvenuta a mezzo pec il 2.3.2020, quindi, in tutti i tre casi, dopo lo spirare del termine suddetto. Nè questo risulta protrato, ai sensi degli ultimi tre capoversi della cennata norma processuale, per effetto dell'impugnazione incidentale degli appellati Saldo e Morgillo, posto che il loro gravame in alcun modo condizionava la scelta dei tre appellanti tardivi di gravare la sentenza negli originari termini previsti.

Data la delicatezza della questione, gravida di importanti effetti processuali pregiudizievoli, ritiene la Sezione di dover operare alcune ulteriori precisazioni sul tema, nonostante non si registrino precedenti difformi in proposito.

Va premesso che, com'è noto, nel codice di procedura civile, cui il rito contabile si ispira in buona parte (art. 7 c.g.c.) – e per la cui ragione appare

opportuno operare un'analisi parallela dei corrispondenti istituti processuali - la qualifica di appello incidentale, a prescindere che si tratti o meno di appello autonomamente proposto da altra parte, è data dalla mera circostanza della previa notifica di precedente appello (che si definisce principale). A mente dell'art. 333 c.p.c., invero: <<Le parti alle quali sono state fatte le notificazioni previste negli articoli precedenti debbono proporre, a pena di decadenza, le loro impugnazioni in via incidentale nello stesso processo>>. Il rinvio è, dunque, a tutte le norme immediatamente precedenti che parlano della notifica dell'impugnazione, tra cui l'art. 330 c.p.c., alla cui stregua: <<Se nell'atto di notificazione della sentenza la parte ha dichiarato la sua residenza o eletto domicilio nella circoscrizione del giudice che l'ha pronunciata, l'impugnazione deve essere notificata nel luogo indicato; altrimenti si notifica, ai sensi dell'articolo 170, presso il procuratore costituito o nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto (...)>>. Analogamente, del resto, stabilisce l'art. 179 c.g.c.

A maggior chiarimento della questione, precisa, inoltre, il Collegio che non viene qui in rilievo il (diverso) problema della inscindibilità/scindibilità delle cause, concernente l'eventuale difetto di contraddittorio con gli altri appellanti/appellati - da regolarsi in base agli artt. 331 e 332 c.p.c. (e, nel processo contabile, all'art. 183 c.g.c.) - con i diversi esiti a seconda dei casi, cui pure l'art. 333 c.p.c. rimanda (nel rito contabile: cfr. art. 184, comma 3). Ciò, perché il primo appellante (pertanto principale), ossia il Rosso, ha notificato l'appello a *tutte* le altre parti del giudizio di primo grado.

Va, peraltro, segnalato che, nel rito contabile, l'instaurazione del giudizio d'appello ha natura bifasica: alla notifica dell'appello direttamente

dall'appellante alle altre parti, come nel rito civile (art. 179 c.g.c., analogo all'art. 330 c.p.c.) segue la notifica, sempre da parte dell'appellante, del decreto presidenziale di fissazione d'udienza (art. 182 c.g.c.). Nel rito civile ordinario, invece, la citazione in appello è a udienza fissa, ossia è lo stesso attore a fissare l'udienza.

E qui si annida una (apparente) incoerenza di sistema nella formulazione del richiamato art. 184, comma 3, c.g.c. che, proprio, per tener conto della natura "ibrida" del giudizio, nel rimandare alle notifiche di cui agli artt. 182 e 183 del codice, qualifica espressamente incidentale solo quello successivo alla notifica del decreto di fissazione d'udienza da parte dell'appellante principale, ovvero a seguito di integrazione *iussu iudicis*. Recita, invero, il cennato comma <<Le parti alle quali sono state fatte le notificazioni previste **negli articoli 182 e 183** debbono proporre, a pena di decadenza, le loro impugnazioni in via incidentale nello stesso processo.>>.

Più lineare, a giudizio del Collegio, sarebbe stato adoperare una formulazione assolutamente analoga a quella del rito civile (art. 333 c.p.c.), qualificando incidentale ogni impugnazione successiva alla notifica della prima. Solo così, invero, si riconduce a intrinseca coerenza la successiva previsione di cui al comma quarto dell'art. 184 c.g.c., secondo cui: <<L'impugnazione incidentale può essere rivolta contro qualsiasi capo di sentenza e deve essere proposta dalla parte, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione di **altra** impugnazione.>>.

La norma, infatti, non fa decorrere il termine per la proposizione dell'appello incidentale dalla notifica del *decreto* di fissazione d'udienza di

cui all'art. 182 c.g.c., ma dell'*impugnazione* e, d'altro canto, la notifica del decreto può avvenire anche molto dopo la notifica della prima impugnazione (non ci sono termini al riguardo: cfr. art. 181 c.g.c.).

Si potrebbe obiettare che, comunque, il riferimento, fatto nel terzo comma dell'art. 183 c.g.c., alle <<*notificazioni previste nell'art. 182 c.g.c. (...)*>>, sembrerebbe rendere imprescindibile qualificare come incidentale (sia autonomo che dipendente) solo l'appello notificato successivamente a tale adempimento.

E, tuttavia, ad avvalorare l'interpretazione qui fornita milita l'ulteriore constatazione che nel processo amministrativo - dove il meccanismo dell'introduzione del giudizio d'appello non è dissimile da quello contabile (cfr. artt. 93 e 96 c.p.a.), con l'unica differenza, ai fini del presente discorso ininfluente, che la fissazione d'udienza è effettuata direttamente dalla segreteria anziché dalla parte (art. 71 c.p.a.) - tutte le impugnazioni successive alla prima vengono qualificate implicitamente come incidentali e la decorrenza del termine è dalla notifica della prima impugnazione. Infatti, a mente dell'art. 96 c.p.a.: <<*Possono essere proposte impugnazioni incidentali, ai sensi degli articoli 333 e 334 del codice di procedura civile.*>> (comma 2); <<*L'impugnazione incidentale di cui all'articolo 333 del codice di procedura civile può essere rivolta contro qualsiasi capo di sentenza e deve essere proposta dalla parte entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione nei suoi confronti di altra impugnazione.*>> (comma 3: in termini, vedasi anche Cons. St. n. 3873/2017, pt. 4 parte motiva). D'altro canto, la stessa giurisprudenza civile riconosce che l'appello principale notificato per secondo si converte in appello incidentale

ed è fatto salvo purchè siano rispettati i termini per quest'ultimo (*ex plurimis*, Cass. n. 26811/2019).

L'apparente antinomia tra il comma quarto dell'art. 184 c.g.c. e il precedente capoverso, non può che ricomporsi, dunque, attraverso l'interpretazione propugnata dal Collegio, peraltro già fatta propria nei richiamati precedenti di questa Corte, sebbene gli stessi non abbiano affrontato *funditus* la questione della relazione tra impugnazione incidentale e fissazione dell'udienza, dapprima veduta.

Ad un tempo, non è possibile rimettere in termini gli appellanti decaduti per errore scusabile, ex art. 43, comma 6, c.g.c., essendo la sanatoria subordinata - pur volendo in tesi ammettere che la riferita antinomia normativa impedisse loro di cogliere diligentemente la tardività dell'appello, rendendoli incolpevoli della stessa - alla espressa istanza di parte, nella specie mancante, nonostante il tema sia stato dibattuto in udienza a seguito dell'eccezione della Procura.

Alla luce delle complessive superiori argomentazioni e in accoglimento dell'eccezione pregiudiziale di rito sollevata dal P.M., va dichiarata l'inammissibilità per tardività degli appelli (incidentali) in parola.

Con separata ordinanza si provvede all'ulteriore istruzione della causa, ai sensi dell'art. 102 c.g.c.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, non definitivamente pronunciando sui giudizi iscritti al n. **55557** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione:

a) riunisce, ai sensi dell'art. 184 primo comma, c.g.c. tutti gli appelli iscritti

al medesimo numero di ruolo;

b) dichiara inammissibili gli appelli proposti da Oliva Pietro, Garibaldi Gino

e Orsi Pietro;

c) dispone con separata ordinanza gli incombenti istruttori ivi indicati. Così

deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3.12.2020, proseguita in

data 22.1.2021.

L'estensore

F.to Aurelio Laino

Il Presidente

F.to Massimo Lasalvia

Depositato in Segreteria il 24 marzo 2021

Il Dirigente

F.to Sebastiano Alvise Rota