

9.1.1.3 Il procedimento: quadro normativo Legge 205/2000

Indice:

- a. Introduzione
- b. Il Giudice Unico per le pensioni
- c. L'articolo 420 c.p.c. commentato
- d. Gli articoli 421, 429, 430, 431 c.p.c. commentati
- e. Normativa di riferimento

L'art. 5 della Legge 205/2000 rappresenta la disposizione normativa che più di ogni altra ha inciso sul rito processuale adottato dalla Corte dei conti nei giudizi pensionistici introducendo nel rito dinanzi alla Corte dei Conti alcuni articoli del rito del lavoro disciplinato dal codice di procedura civile.

a. Introduzione

Di grande rilevanza processuale, sono le novità introdotte dall'art. 5 della Legge 205/2000 che ha esteso alla Corte dei conti alcune delle disposizioni del rito del lavoro previste dal codice di procedura civile e, soprattutto, ha istituito il Giudice unico per le pensioni in sostituzione del Giudice collegiale.

b. Il Giudice Unico per le pensioni

L'art. 5 della L. 205/2000 dispone che: *“1. In materia di ricorsi pensionistici, civili, militari e di guerra la Corte dei conti, in primo grado, giudica in composizione monocratica, attraverso un magistrato assegnato alla sezione giurisdizionale regionale competente per territorio, in funzione di giudice unico. Il giudice unico fissa ogni semestre il proprio calendario di udienze e, con proprio decreto, fissa la trattazione dei relativi giudizi. I provvedimenti cautelari del giudice unico sono reclamabili innanzi al collegio, il quale, nel caso in cui rigetti il reclamo, condanna alle spese.*

La formulazione originaria, rispetto a quella attuale novellata dall'art. 42, comma 1, lettera a) della Legge 18.6.2009 n. 69, conservava la composizione collegiale del giudice relativamente ai provvedimenti cautelari e non prevedeva la obbligatoria condanna del ricorrente in caso di reiezione del reclamo.

Per effetto della modifica intervenuta, come si rileva con immediatezza dal dettato normativo, in materia pensionistica, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti giudicano ormai unicamente in forma monocratica, sia nel giudizio di merito, sia nell'udienza per la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento dell'amministrazione eventualmente richiesta dal ricorrente.

Unica eccezione si configura nell'ipotesi in cui il ricorrente che abbia richiesto la sospensione del provvedimento, si sia visto negare dal giudice unico il chiesto provvedimento cautelare in camera di consiglio. In tal caso, se il ricorrente propone reclamo avverso il diniego, le ragioni di reclamo verranno esaminate in camera di consiglio dal collegio giudicante di cui farà parte il magistrato incaricato della trattazione del giudizio di merito nella veste di relatore.

In caso di rigetto del reclamo e quindi di conferma del provvedimento cautelare emesso dal giudice unico, la norma dispone che il ricorrente venga condannato alle spese. Tale previsione, dalle finalità chiaramente deflative, costituisce un sicuro deterrente per la proposizione dei reclami e mira quindi ad una maggiore celerità del processo.

Il comma 1 – bis, introdotto dal già citato art. 42, comma 1, lettera a) della Legge 18.6.2009 n. 69, dispone che il presidente della sezione individui a priori dei criteri per l'assegnazione dei ricorsi ai singoli magistrati al fine di accelerare la definizione dei giudizi. Il criterio più immediato per

consentire una maggiore celerità del giudizio è quello di assegnare i ricorsi in relazione alla materia del contendere in modo da conferire una certa serialità alle singole udienze.

E' di immediata evidenza infatti che, un'udienza "monotematica" consente la trattazione di un numero sensibilmente superiore di giudizi rispetto ad una udienza mista in cui ogni singolo giudizio deve essere discusso da tutte le parti presenti, non potendosi neanche disporre una trattazione "per relationem".

Per contro, la serialità dell'udienza induce più frequentemente all'errore sia le parti, sia il giudice perché, non di rado, si finisce per considerare tutte le situazioni come identiche tra loro e quindi, ad esempio, ritenere sussistenti fatti e circostanze che alcuni fascicoli processuali non documentano ovvero, al contrario, possono ritenersi insussistenti fatti e circostanze che il ricorrente ha provato e documentato, con conseguenti successivi gravami presso le Sezioni Centrali di Appello.

Il secondo comma opera il rinvio ad alcuni articoli del codice di procedure civile (segnatamente, agli artt. 420, 421, 429, 430 e 431 c.p.c.) espunti dal Titolo IV del libro II del codice di procedura civile, ovverosia espunti dallo speciale rito del lavoro. Espunti perché, come emerge intuitivamente dalla loro enumerazione, non si tratta dell'intero rito del lavoro ma, solo di alcune disposizioni che disciplinano la trattazione della causa ed in parte la fase decisoria, con chiara esclusione di tutte le disposizioni che attengono alla fase introduttiva del giudizio.

Del tutto fisiologicamente, quindi, trattandosi di norme mediate dal rito del lavoro che però devono andarsi a collocare in un diverso ambito giurisdizionale e quindi presso un diverso Giudice che ha già norme processuali proprie, l'innesto nel già delineato impianto ha comportato non pochi problemi di interpretazione se non di irrazionalità (par. 9.1.1.8 e 9.1.1.9).

Il successivo comma 3 prevede una particolare procedura da porre in essere da parte della segreteria della Corte dei Conti nell'eventualità che fosse in qualche modo pervenuta notizia dell'intervenuto decesso del ricorrente.

In tal caso, il giudizio, indipendentemente dalla fase in cui si trova ed a prescindere dalla volontà delle altre parti ed anche del difensore (che nel processo civile può decidere di proseguire) deve necessariamente essere interrotto.

Segue la comunicazione agli eredi da parte della segreteria della Corte dei conti e, nell'eventualità di mancato perfezionamento, dalla stessa segreteria viene disposta la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di un avviso contenente i dati essenziali per l'identificazione del ricorrente deceduto e del ricorso, con espresso avviso che il giudizio potrà essere riassunto dagli eventuali eredi nel termine decadenziale di 90 giorni dalla data di pubblicazione, pena la estinzione del giudizio stesso.

La verifica della tempestività della riassunzione dovrebbe essere effettuata dal Giudice ma, un computo attento dei giorni è bene che sia eseguito anche dall'amministrazione resistente.

c. L'articolo 420 c.p.c. commentato

Per quanto attiene alle specifiche disposizioni del codice di procedura civile, l'art. 420 c.p.c. disciplina l'udienza di discussione della causa in cui *il giudice interroga liberamente le parti presenti, tenta la conciliazione della lite e formula alle parti una proposta transattiva. La mancata comparizione personale delle parti, o il rifiuto della proposta transattiva del giudice, senza giustificato motivo, costituiscono comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio [116, 117]. Le parti possono, se ricorrono gravi motivi, modificare le domande, eccezioni e conclusioni già formulate, previa autorizzazione del giudice.*

Come si rileva intuitivamente, ancorché si tratti della prima norma espunta dal processo civile, siamo già nella fase di trattazione della causa con esclusione, quindi, di tutta la fase relativa all'introduzione ed alla costituzione delle parti in causa.

Il 1° comma, recentemente, è stato sostituito con la riforma del 2010 che ha lasciato inalterato il tentativo di conciliazione giudiziale ed ha introdotto l'obbligo, per il Giudice, di formulare una proposta transattiva che, in caso di immotivato rifiuto, costituisce comportamento valutabile non tanto per le sorti del giudizio, quanto per la regolazione delle spese.

Non è infatti possibile pensare che il Giudice possa alterare l'applicazione della legge che regola il rapporto controverso soltanto perché la parte che legittimamente riteneva di non dover transare non ha accettato la proposta del Giudice.

In ogni caso, va detto che, la disposizione, sicuramente utile nel giudizio del lavoro vero e proprio, dinanzi alla Corte dei conti, ed in special modo nella materia pensionistica dove l'atto amministrativo deve essere valutato sotto il profilo della legittimità e correttezza, ha scarsissime possibilità di applicazione residuando ridottissimi margini di discrezionalità solo in limitate ipotesi ben delineate nella circolare n. 83/2000 emessa dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica in data 6.10.2000 (cfr. 9.1.1.4).

[III]. Le parti hanno facoltà di farsi rappresentare da un procuratore generale o speciale, il quale deve essere a conoscenza dei fatti della causa. La procura deve essere conferita con atto pubblico [2699 c.c.] o scrittura privata autenticata [2702 ss. c.c.] e deve attribuire al procuratore il potere di conciliare [183³, 185] o transigere [1965 ss. c.c.] la controversia [84²]. La mancata conoscenza, senza gravi ragioni, dei fatti della causa da parte del procuratore è valutata dal giudice ai fini della decisione [116²].

In realtà, la Corte dei conti, per la regolarità del mandato, continua a richiedere espressamente la procura notarile con l'unica eccezione di ritenere valida la procura *ad litem* rilasciata a margine o in calce al ricorso introduttivo e quindi, nell'eventualità che il ricorso venga notificato e depositato personalmente dal ricorrente, per la nomina di un difensore in pendenza del giudizio, viene richiesta unicamente la procura notarile.

[III]. Il verbale di conciliazione ha efficacia di titolo esecutivo [474^{2 n. 1}].

[IV]. Se la conciliazione non riesce e il giudice ritiene la causa matura per la decisione, o se sorgono questioni attinenti alla giurisdizione [37] o alla competenza [409, 413] o ad altre pregiudiziali la cui decisione può definire il giudizio [187², 420-bis], il giudice invita le parti alla discussione e pronuncia sentenza anche non definitiva [279^{2 n. 4}] dando lettura del dispositivo.

[V]. Nella stessa udienza ammette i mezzi di prova già proposti dalle parti e quelli che le parti non abbiano potuto proporre prima, se ritiene che siano rilevanti, disponendo, con ordinanza resa nell'udienza, per la loro immediata assunzione.

[VI]. Qualora ciò non sia possibile, fissa altra udienza, non oltre dieci giorni dalla prima, concedendo alle parti, ove ricorrano giusti motivi, un termine perentorio [153] non superiore a cinque giorni prima dell'udienza di rinvio per il deposito in cancelleria di note difensive.

[VII]. Nel caso in cui vengano ammessi nuovi mezzi di prova, a norma del quinto comma, la controparte può dedurre i mezzi di prova che si rendano necessari in relazione a quelli ammessi, con assegnazione di un termine perentorio [153] di cinque giorni. Nell'udienza fissata a norma del precedente comma il giudice ammette, se rilevanti, i nuovi mezzi di prova dedotti dalla controparte e provvede alla loro assunzione.

[VIII]. L'assunzione delle prove deve essere esaurita nella stessa udienza o, in caso di necessità, in udienza da tenersi nei giorni feriali immediatamente successivi.

[IX]. Nel caso di chiamata in causa a norma degli articoli 102, secondo comma, 106 e 107, il giudice fissa una nuova udienza e dispone che, entro cinque giorni, siano notificati al terzo il provvedimento nonché il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto, osservati i termini di cui ai commi terzo, quinto e sesto, dell'articolo 415. Il termine massimo entro il quale deve tenersi la nuova udienza decorre dalla pronuncia del provvedimento di fissazione.

[X]. Il terzo chiamato deve costituirsi non meno di dieci giorni prima dell'udienza fissata, depositando la propria memoria a norma dell'articolo 416.

[XI]. A tutte le notificazioni e comunicazioni [136, 137 ss.] occorrenti provvede l'ufficio.

[XII]. Le udienze di mero rinvio sono vietate [151 att.].

Trattasi di disposizioni dall'intuitivo carattere precettivo che non comportano particolari difficoltà ad eccezione del comma X che, a causa del richiamo espresso all'art. 416 c.p.c., ha determinato alcune sentenze sfavorevoli all'amministrazione e comunque il proliferare di un elevato numero di ricorsi in appello (come meglio chiarito sub 9.1.1.4).

d. Gli articoli 421, 429, 430, 431 c.p.c. commentati

Poteri istruttori del giudice.

[I]. Il giudice indica alle parti in ogni momento le irregolarità degli atti e dei documenti che possono essere sanate assegnando un termine per provvedervi, salvo gli eventuali diritti quesiti [182, 316].

[II]. Può altresì disporre d'ufficio [115¹] in qualsiasi momento l'ammissione di ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile [2721 ss., 2729², 2735² c.c.], ad eccezione del giuramento decisorio [233¹], nonché la richiesta di informazioni e osservazioni, sia scritte che orali, alle associazioni sindacali indicate dalle parti [425]. Si osserva la disposizione del comma 6 dell'articolo 420.

[III]. Dispone, su istanza di parte, l'accesso sul luogo di lavoro, purché necessario al fine dell'accertamento dei fatti, e dispone altresì, se ne ravvisa l'utilità, l'esame dei testimoni sul luogo stesso.

[IV]. Il giudice, ove lo ritenga necessario, può ordinare la comparizione, per interrogarle liberamente sui fatti della causa, anche di quelle persone che siano incapaci di testimoniare a norma dell'articolo 246 o a cui sia vietato a norma dell'articolo 247.

Ad eccezione del primo comma e della prima parte del comma secondo, trattasi di disposizioni funzionali al rito del lavoro, ma che esulano dal contesto giurisdizionale della Corte dei Conti.

ARTICOLO 429 C.P.C.

Pronuncia della sentenza.

[I]. Nell'udienza il giudice, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio dando lettura del dispositivo [437¹] e della esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. In caso di particolare complessità della controversia, il giudice fissa nel dispositivo un termine, non superiore a sessanta giorni, per il deposito della sentenza.

In realtà, la modifica apportata con il D.L. 112/2008, ad oggi, non pare aver mutato la procedura in uso da anni che prevede la lettura del mero dispositivo al termine dell'udienza ed il deposito in segreteria nelle settimane successive. D'altronde, il termine “ non superiore a sessanta giorni” è un termine meramente ordinatorio il cui superamento è privo di significato e di conseguenze.

[II]. Se il giudice lo ritiene necessario, su richiesta delle parti, concede alle stesse un termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive, rinviando la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine suddetto, per la discussione e la pronuncia della sentenza.

[III]. Il giudice, quando pronuncia la sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti di lavoro, deve determinare, oltre gli interessi nella misura legale [1284¹ c.c.], il maggior danno eventualmente subito dal lavoratore per la diminuzione di valore del suo credito, condannando al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto [150 att.].

Il comma che precede è quello che ha suscitato grandi dispute dottrinarie e contrasti giurisprudenziali che hanno reso necessari più pronunciamenti da parte delle Sezioni riunite d'Appello della Corte dei conti poiché in materia di pensioni privilegiate e tabellari ed ancor più di pensioni di guerra costituiva ormai principio consolidato il convincimento che non spettassero gli oneri risarcitori, stante la natura risarcitoria delle stesse, del tutto svincolate da pregressi rapporti di lavoro e dovute unicamente a titolo di indennizzo per le infermità contratte a causa della “ferma obbligatoria” ovvero a causa di guerra.

ARTICOLO 430

Deposito della sentenza.

[I]. La sentenza deve essere depositata in cancelleria entro quindici giorni dalla pronuncia. Il cancelliere ne dà immediata comunicazione alle parti [133²].

ARTICOLO 431

Esecutorietà della sentenza.

[II]. Le sentenze che pronunciano condanna a favore del lavoratore per crediti derivanti dai rapporti di cui all'articolo 409 sono provvisoriamente esecutive.

[III]. All'esecuzione si può procedere con la sola copia del dispositivo [429¹], in pendenza del termine per il deposito della sentenza [430].

Della provvisoria esecutività delle sentenze di primo grado si veda infra 9.1.1.7., tuttavia, è bene fissare nella mente il concetto che, indipendentemente dall'eventuale appello ed indipendentemente dal decorso di qualsiasi termine, la sentenza di primo grado, al pari del dispositivo letto in udienza, nascono esecutivi *ex lege*, dove per esecutività, occorre intendere che sia il dispositivo, sia la sentenza, costituiscono titolo esecutivo e quindi possono essere messi giudizialmente in esecuzione con il precetto o, se si è in ambito di giurisdizione pensionistica come nel nostro caso, con la diffida ad adempiere, quale atto prodromico al giudizio di ottemperanza.

[III]. Il giudice di appello può disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa quando dalla stessa possa derivare all'altra parte gravissimo danno [433²].

[IV]. La sospensione disposta a norma del comma precedente può essere anche parziale e, in ogni caso, l'esecuzione provvisoria resta autorizzata fino alla somma di 258,23 euro.

Pertanto, la provvisoria esecutività della sentenza può essere sospesa solo dal Giudice di appello. Questo postula che l'amministrazione, per evitare di subire l'esecuzione forzata deve impugnare la sentenza con ricorso in appello contenente istanza di sospensiva dell'efficacia esecutiva in cui dovrebbe essere esplicitato il gravissimo danno che può derivare dall'esecuzione. Ciò posto, dovrà attendere l'esito favorevole dell'udienza camerale per poter validamente opporsi al giudizio di ottemperanza.

[V]. Le sentenze che pronunciano condanna a favore del datore di lavoro sono provvisoriamente esecutive e sono soggette alla disciplina degli articoli 282 e 283.

[VI]. Il giudice di appello può disporre con ordinanza non impugnabile [177^{3 n. 2}] che l'esecuzione sia sospesa in tutto o in parte quando ricorrono gravi motivi.

[VII]. Se l'istanza per la sospensione di cui al terzo ed al sesto comma è inammissibile o manifestamente infondata il giudice, con ordinanza non impugnabile, può condannare la parte che l'ha proposta ad una pena pecuniaria non inferiore ad euro 250 e non superiore ad euro 10.000. L'ordinanza è revocabile con la sentenza che definisce il giudizio.

Dal 1° gennaio 2012 quindi, l'amministrazione deve essere più oculata nella presentazione delle istanze di sospensiva, sinora presentate nella quasi totalità delle impugnazioni in appello, perché, con intenti meramente deflattivi, il legislatore ha previsto la possibilità per il giudice di appello di condannare la parte che ha proposto l'istanza giudicata inammissibile o manifestamente infondata al pagamento di una pena pecuniaria, prevedendo altresì la possibilità di revoca della "sanzione" con la sentenza definitiva.

e. Normativa di riferimento

- ✓ Legge 205/2000
- ✓ Legge 69/2009
- ✓ Artt. 416, 420, 421, 429, 430 e 431 c.p.c.
- ✓ D.L. 112/2008